

RAUMPLANUNG UND ENTEIGNUNG IN ENGLAND

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von
PETER ADENAUER
aus Köln

1981



Digitized by the Internet Archive
in 2026

RAUMPLANUNG UND ENTEIGNUNG IN ENGLAND

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte durch den Fachbereich Rechts-
wissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Univer-
sität zu Münster



vorgelegt von:

PETER ADENAUER

aus Köln

1 9 8 1



Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Bleckmann

Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Hoppe

Dekan: Prof. Dr. Dr. Krawietz

Tag der mündlichen Prüfung: 04.12.1981

G L I E D E R U N G

<u>A: Einleitung</u>	<u>Seite</u>
I. Wissenschaftliche Forschung im ausländischen öffentlichen Recht.....	1
1. Die Bedeutung des Auslandsrechtes im Rahmen der Rechtsvergleichung.....	1
2. Der Prozeß der Rechtsentwicklung, Rechtsfortbildung und der Rechtsangleichung.....	2
3. Einige Besonderheiten des ausländischen öffentlichen Rechtes.....	4
II. Der anglo-amerikanische Rechtskreis und seine wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zum 'Civil Law'.....	7
1. Das System der Rechtskreise.....	7
2. Auswirkungen des Fallrechtes und des kontinentalen Rechtes.....	10
3. Die Lehre vom 'Precedent'.....	12
4. Das Spannungsverhältnis zwischen 'Case Law' und 'Statute Law'.....	14
5. Die Auslegung des 'Statute Law'.....	16
 <u>B: Die Entwicklung des kommunalen Planungsrechtes</u>	
I. Die Ursprünge des Planungsrechtes.....	21
1. Erste baurechtliche Maßnahmen.....	21
2. Die Bedeutung des 'Housing Law' und der 'Public Health' Gesetzgebung.....	22

	<u>Seite</u>
II. Entwicklungen in der Gesetzgebung zwischen 1909 und 1979.....	25
1. Der Zeitraum von 1909 bis 1946.....	25
2. Die Berichte der Barlow-, Uthwatt- und Scott-Kommissionen mit ihren Auswirkungen auf den Zeitraum zwi- schen 1947 und 1962.....	31
3. Der Zeitraum von 1962 bis 1970	40
4. Die Entwicklung von 1971 bis zum heutigen Stand der Gesetzgebung.....	42
III. Die Konzentration staatlicher Befug- nisse und die formalisierte Absiche- rung individueller Freiheitsrechte in der Entwicklung des Planungsrech- tes.....	45
 <u>C: Grundlagen über Bedeutung, Aufstellung und</u> <u>Ausarbeitung von 'structure plans' und</u> <u>'local plans' nach geltendem Recht</u>	
I. Begriffsbestimmung.....	48
1. Die 'structure plans'.....	48
2. Die 'local plans'.....	50
II. Aufbau und Zuständigkeiten der Pla- nungsbehörden.....	52
1. Das 'central department'.....	52
2. Die 'local authorities'.....	53
III. Inhaltliche Anforderungen und Ver- fahrensmodalitäten bei der Konzep- tion der 'structure plans'.....	57
1. Der 'survey of area'.....	57
2. Gehalt und Umfang des 'structure plan'.....	59

	<u>Seite</u>
3. Einzelne Verfahrensvoraussetzungen zum Entwurf des 'structure plan'.....	66
a) Die Beteiligung der Öffentlichkeit (public participation) durch Erhebung von 'representations'.....	66
b) Die regionale und überregionale Einbindung des 'structure plan'.....	69
c) Die Planvorlage.....	71
4. Das Genehmigungsverfahren.....	73
a) Die Behandlung der 'objections'.....	74
b) Die 'examination in public'.....	77
c) Varianten planungsrechtlicher Genehmigung.....	82
5. Rechtsschutz und Rechtsmittel.....	86
IV. Inhaltliche Anforderungen und Verfahrensmodalitäten bei der Konzeption von 'local plans'.....	96
1. Bedeutung und Funktion der 'development plan schemes'.....	97
2. Regelinhalt und Regelungsumfang der 'local plans'.....	100
a) Die funktionale Einordnung der 'local plans'.....	100
b) Die wesentlichen Bestandteile der 'local plans'.....	103
c) Die verschiedenen Arten der 'local plans'.....	107
3. Einzelne Verfahrensvoraussetzungen zum Entwurf des 'local plan'.....	109

	<u>Seite</u>
a) Die Beteiligung der Öffentlichkeit (public participation).....	110
b) Zur gegenseitigen Abstimmung planerischer Maßnahmen bei den öffentlichen Behörden.....	111
c) Die Planvorlage.....	115
4. Die 'public local inquiry' im Rahmen des Annahmeverfahrens.....	118
a) Zur allgemeinen Bedeutung einer 'public inquiry'.....	119
b) Zulässigkeit und Förmlichkeit des 'public inquiry' Verfahrens.....	122
c) Zum Stellenwert der 'public inquiry'.....	127
5. Die Kontrollfunktionen des 'Secretary of State for the Environment'.....	129
a) Die verfahrensbezogenen Kontrollmaßnahmen.....	130
b) Das Recht des 'call in'.....	132
c) Die Ersatzvornahme (default powers).....	136
6. Rechtsschutz und Rechtsmittel.....	138

D: Grundzüge der Enteignung und Entschädigung im Raumplanungsrecht

I. Die gesetzlichen Grundlagen.....	141
II. Die Enteignung zu Zwecken der Raumneueordnung.....	143
1. Die materiell-rechtlichen Grundlagen der Enteignung.....	143
2. Die verfahrensleitenden Bestimmungen der Enteignung.....	149

	<u>Seite</u>
III. Die Bedeutung der 'blight notice' und der 'purchase notice'.....	153
1. Die Wirksamkeitsvoraussetzungen der 'blight notice'.....	154
2. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der 'purchase notice'.....	159
IV. Die grundlegenden Prinzipien des Ent- schädigungsrechtes	161
1. Die Bestimmung des Verkehrswertes (market value) eines enteigneten Grundstückes.....	163
2. Die Gewährung von Entschädigungs- leistungen auf der Grundlage des 'equivalent reinstatement'.....	166
<u>E: Ergebnis</u>	168
LITERATURVERZEICHNIS.....	171
ENTSCHEIDUNGS- UND GESETZESREGISTER.....	175

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ALL E.R.	= All England Law Reports
App. Cas./A.C.	= Appeal Cases
Att.-Gen.	= Attorney General
ch.	= chapter
Chas.	= Charles
Ch.Div./Ch.	= Chancery Division
C.J.	= Court of Justice
Edw.	= Edward
E.G.	= Estates Gazette
Eliz.	= Elisabeth
E.R.	= English Reports (Full Reprint)
Gen. Ed.	= General Editor
Geo.	= Georg
H.C.	= House of Commons
HMSO	= Her Majesty's Stationary Office (London)
J.P.L.	= Journal of Planning and Environment Law
K.B.	= King's Bench
LG-Act 1972	= Local Government Act, 1972
L.G.R.	= Local Government Review
LPL-Act 1980	= Local Government, Planning and Land Act, 1980
P. & C.R.	= Property and Compensation Reports
Q.B.	= Queen's Bench
reg.	= regulation
R.D.C.	= Rural District Council
sched.	= schedule
sec.	= section
Sess.	= Session
Sp.	= Spalte
TCP-Act 1971	= Town and Country Planning Act, 1971

- VII -

TCP(Amendment)-Act 1972	=	Town and Country Planning (Amendment) Act, 1972
TCP(SLP)-Regulations 1974	=	Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974
v.	=	versus
Verw.-Arch.	=	Verwaltungsarchiv
W.L.R.	=	Weekly Law Reports
ZaÖRV	=	Zeitschrift für ausländi- sches öffentliches Recht und Völkerrecht

A: Einleitung

I. Wissenschaftliche Forschung im ausländischen Öffentlichen Recht

1. Die Bedeutung des Auslandsrechtes im Rahmen der Rechtsvergleichung

Die wissenschaftliche Erfassung des ausländischen öffentlichen Rechtes ist in unmittelbarem Zusammenhang mit den Zielen und Zwecken der Rechtsvergleichung zu sehen. Die Rechtsvergleichung setzt verschiedene Rechtsordnungen in ihrem Geist und Stil oder vergleichbare Rechtsinstitute oder Problemlösungen in verschiedenen Rechtsordnungen zueinander in Bezug¹, um hieraus Erkenntnisse unter anderem für die Fortentwicklung und Anwendung des eigenen nationalen Rechtes zu gewinnen. Dabei ist die genaue Kenntnis der ausländischen Rechtsnormen, der sich durch langjährige Übung herausgebildeten Rechtsinstitute, sowie der einschlägigen höchstgerichtlichen Rechtsprechung wichtige Voraussetzung und damit Teil der vergleichenden Rechtswissenschaft. Erst auf der sorgfältig vorbereiteten Grundlage, die darin besteht, das fremde Recht in seinem soziologischen Kontext und mit seinen sozialen Auswirkungen möglichst in seiner Gesamtheit zu erfassen, kann die rechtsvergleichende Tätigkeit aufbauen.

Zwar ist die Kenntnis und auch die damit zu verbindende gedankliche Erfassung des Auslandsrechtes nicht zum Kernbereich der rechtsvergleichenden Tätigkeit zu zählen; diesen Platz nähme wohl die Entwicklung einer übernationalen Systematik ein, die im Sinne obiger Bestimmung die Rechte oder Rechtsinstitute der zu vergleichenden Rechtsordnung in Bezug setzt, und aus der

1) Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, Bd. I, Grundlagen, Tübingen 1971, S. 5

dann möglicherweise die bessere Lösung eines Rechtsproblems für den eigenen Rechtskreis zu entnehmen wäre.

Trotzdem darf jedoch der Stellenwert der erwähnten Grundlagenarbeit, die sich für den im Ursprung national denkenden Juristen als teilweise recht mühsam erweist, nicht - wie es vielfach getan wird - als reine Hilfstätigkeit für den 'eigentlichen' Prozeß der Rechtsvergleichung abqualifiziert werden. Bereits in der Aufarbeitung schwer zugänglichen Materials und seiner systematischen Darstellung liegt ein wissenschaftlicher Fortschritt.

2. Der Prozeß der Rechtsentwicklung, Rechtsfortbildung und der Rechtsangleichung

Die Erarbeitung fremdländischer Rechtsmaterien dient unter anderem dazu, dem nationalen Gesetzgeber Materialien an die Hand zu geben, die als Entscheidungshilfen für die gesetzliche Regelung bestimmter, in Nachbarländern gleichen Entwicklungsstandes und ähnlich gelagerter Rechtsproblematik, verwendet werden können. Verständlicherweise ist dies jedoch nicht in den Fällen möglich, in denen das eigene Recht aufgrund rechtshistorischer Ereignisse einen höheren Entwicklungsstand aufweist als das auswärtige Recht. Trotzdem ist hier die Einarbeitung in das fremde Recht aus folgenden Gründen sinnvoll und deswegen durchaus angebracht.

Hat eine bereits seit längerem geltende deutsche Norm ausländisches Recht gestaltet, so macht die später geschaffene ausländische Rechtsregel sich nicht selten die in Deutschland gemachten Erfahrungen zunutze. Die ausländische Rechtsnorm ist oft eine verbesserte Auflage des Ursprungswerkes. Hier ist es auch für den deutschen Wissenschaftler von hohem Interesse zu beobachten, was im Ausland aus der ursprünglich deutschen Norm geworden ist, und zu prüfen, ob diese Entwicklung auch

für die Interpretation und Handhabung der Norm im Inland fruchtbar gemacht werden kann².

Als Zeichen dafür, daß nicht nur in Deutschland der Nutzen der Erarbeitung fremder Rechtsmaterien für die eigene Rechtsentwicklung und Rechtsfortbildung erkannt wurde, mag der gesetzliche Auftrag dienen, mit dem in England im Jahre 1965 die 'Law Commission' eingesetzt wurde.

Diese Kommission hatte und hat immer noch die Aufgabe, Vorschläge für die Reformierung des englischen Rechtssystems auszuarbeiten und eine ständige Überprüfung des Rechtes im Hinblick auf die sich ändernden gesellschaftlichen Verhältnisse zu gewährleisten. Hierzu wurde sie durch gesetzlichen Auftrag verpflichtet, "solche Informationen über die Rechtssysteme anderer Länder einzuholen, von denen die Kommissionsmitglieder glauben, daß sie ihnen in der Ausübung ihrer Aufgaben erleichtern könnten"³.

Der deutsche Gesetzgeber hat es sich ebenfalls zur Regel gemacht, bei der Ausarbeitung größerer Gesetzesvorhaben zuerst Informationen über vergleichbare rechtliche Konstruktionen des Auslandes einzuholen. Nicht selten werden von der Bundesregierung Rechtsgutachten⁴

2) Marsh, Rechtsreform in England und Rechtsvergleichung, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Bd. 2, Karlsruhe 1960, S. 35

3) vgl. sec. 3 (1), (f) des Law Commissions Act, 1965 in: The Public General Acts and Measures of 1965, Bd. 1, ch. 22, S. 332

4) vgl. hierzu: Die Reform des Staatshaftungsrechts. Rechtsvergleichendes Gutachten des Max-Planck-Institutes für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Hrsg.: Bundesminister für Justiz in der Reihe Recht, 1975 o d e r Rechtsvergleichendes Gutachten zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, erstattet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 1977

in Auftrag gegeben, die über die Handhabung bestimmter Rechtsprobleme in den verschiedenen Ländern berichten, und die dann als Diskussionsgrundlage für die eigenen Gesetzesvorlagen dienen.

Eine weitere immanente Folge, die die Beschäftigung mit dem Auslandsrecht in diesem Sinne hat, ist die zu beobachtende Tendenz der Rechtsangleichung. Das bewußte Eindringen in die fremde Rechtsmaterie mit dem Ziel, die optimale Methode zur Verhinderung und Lösung von sozialen Konflikten zu erforschen, beinhaltet auch die Tendenz für gut befundene Lösungsansätze - befreit von den traditionellen und kulturellen Besonderheiten der jeweiligen Nation, wie sie in der Rechtsordnung Niederschlag finden - zu übernehmen. Zumindest gerät jedoch die Entwicklung einer völlig neuen und anders gearteten Lösung zur Ausnahme.

Zusätzlich besteht - was im weiteren Verlauf der Arbeit noch klarer werden wird - bei vergleichbaren kulturhistorischen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen eine Vermutung für die Ähnlichkeit der praktischen Lösung.

3. Einige Besonderheiten des ausländischen öffentlichen Rechtes

Die Beschäftigung mit dem ausländischen Recht hatte in Deutschland zuerst dort eingesetzt, wo es zu Überschneidungen mit dem deutschen Recht kam und die deutschen Gerichte gezwungen wurden, ausländische Rechtsnormen anzuwenden. Als Beispiele mögen hier nur Teilrechtsgebiete wie Handelsrecht, Familien- und Erbrecht erwähnt werden.

Aber auch die rechtsvergleichende Wissenschaft beschäftigte sich anfangs lediglich mit denjenigen ausländischen Rechtsgebieten, die im weiteren Sinne dem Privatrecht zuzuordnen waren⁵.

Das ausländische öffentliche Recht hingegen, welches grundlegend auf dem Spannungsverhältnis zwischen Bürger und Staat aufbaut, blieb lange Zeit als Betätigungsfeld der nationalen Rechtspflege überlassen. Einen, wie auch immer gearteten, äußeren Zwang, der die Einarbeitung in das ausländische öffentliche Recht erforderlich machte, gab es nicht.

Erst im Laufe der Zeit setzte sich die Auffassung in der deutschen Rechtswissenschaft durch, daß auch diese Rechtsmaterie von hohem Erkenntniswert sein könnte. Dies resultierte aus der Erfahrung, daß es bei Ländern, die über eine fortgeschrittene Industrialisierung, hohe Urbanisierung und eine demokratische Verfassung verfügen, zu zum Teil ähnlich gelagerten Problematiken im öffentlichen Bereich kam.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen in einem bereits stark besiedelten Gebiet weitere Industrieanlagen errichtet werden könnten, oder mit welchen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen beispielsweise strukturschwache Gebiete industriell zu entwickeln sind, stellt sich in England prinzipiell nicht anders dar als in Deutschland.

Auch ist das Problem, ob und in welchem Umfange dem betroffenen Bürger ein Mitspracherecht bei planerischen Entscheidungen der Verwaltung gesetzlich zugebilligt werden soll, in England ebenso aktuell wie in Deutschland.

Nicht zuletzt ist bzw. war die Frage, wie ein Bürger, der durch eine behördliche Maßnahme einen Planungsnachteil erlitten hat und dabei verfestigte Rechtspositio-

5) hier wären beispielsweise das Scheck- und Wechselrecht, Patent-, Urheber- und Warenzeichenrecht zu benennen

nen aufgeben mußte, zu entschädigen sei, in England ebenso Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion wie in Deutschland.

Die aufgezeichneten Beispiele verdeutlichen nur, daß es im öffentlich-rechtlichen Bereich eine Fülle von parallel gelagerten Fällen gibt, bei denen die Untersuchung der auslandsrechtlichen Regelung von großem praktischen Wert ist. Zusätzlich ist der immer weiter fortschreitende Prozeß internationaler gegenseitiger Anpassung und Vereinheitlichung zu erwähnen, der durch die Mitarbeit der Länder in den verschiedensten internationalen Organisationen ausgelöst wird.

Trotzdem muß jedoch an dieser Stelle zugleich erwähnt werden, daß bei der Erarbeitung des ausländischen öffentlichen Rechtes - welches ja, wie oben bereits erwähnt, auf das Verhältnis zwischen öffentlicher Gewalt und dem einzelnen Bürger abstellt - wesentliche Konstruktionselemente des jeweiligen Staates berührt werden. Es muß damit das untersuchte Rechtsinstitut bzw. die entsprechende Rechtsquelle jeweils im Rahmen der gesamten Rechts- und Staatsordnung gesehen werden⁶, damit keine falschen Schlüsse gezogen werden, oder - durch diese Form des Unverständnisses bedingt - falsche Informationen weitergeleitet werden.

Es ist insbesondere von Bedeutung zu wissen, daß gerade im anglo-amerikanischen Recht der höchstrichterlichen Rechtsprechung als Rechtsquelle grundsätzlich eine größere Bedeutung zukommt. Abgesehen von einigen Rechtsgebieten neueren Ursprungs - zu denen das Planungsrecht glücklicherweise gehört - ist das geschriebene Recht eher fragmentarisch. Diese Tatsache, die in der englischen Rechtsgeschichte ihren Ursprung findet, ist zwar

6) Bernhardt, Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: ZaöRV Bd. 24, 1964, S. 438

für den deutschen Juristen eine Seltenheit, jedoch keinesfalls eine Novität. Zu denken ist hier zum Beispiel an das deutsche allgemeine Verwaltungsrecht, welches ebenfalls bis heute noch nicht abschließend kodifiziert ist, und sich durch richterliche Rechtsfortbildung entwickelt hat.

Die vorhandenen Andersartigkeiten im englischen Staatsaufbau und der verschiedene Stellenwert, den die englische Rechtsprechung einnimmt, sind zwar Faktoren, die bei der durchzuführenden Untersuchung berücksichtigt werden müssen, hindern jedoch nicht daran, den oben beschriebenen Nutzen für das eigene Land aus der Auswertung ausländischen Rechtsgutes zu ziehen. Eine sehr viel schwieriger zu beantwortende Frage ist dagegen diejenige, in welcher Weise die vorhandenen Unterschiede zwischen dem anglo-amerikanischen Rechtssystem und dem kontinental-europäischen Rechtssystem entweder derart ausgeklammert oder jedoch verarbeitet werden können, ohne daß es zu einer Gefährdung des gewünschten Untersuchungszieles kommt. Hier müssen deshalb zuerst einige grundsätzliche Anmerkungen zu den wesentlichen Unterschieden der beiden Rechtssysteme gemacht werden.

II. Der anglo-amerikanische Rechtskreis und seine wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zum 'Civil Law'

1. Das System der Rechtskreise

Um unter anderem eine bessere systematische Einordnung zu gewährleisten, werden die vielfältigen Rechtssysteme der Welt von der vergleichenden Rechtswissenschaft

in verschiedene Rechtskreise eingeteilt⁷. Dabei nehmen in der dogmatischen Auseinandersetzung sowohl der anglo-amerikanische als auch der kontinental-europäische Rechtskreis eine grundsätzliche, aber auch gegensätzliche Stellung ein. Das Recht vieler Staaten ist, ergänzt durch religiöses Recht und örtlich bedingte Rechtsgewohnheiten, von diesen beiden großen Rechtskreisen Westeuropas abgeleitet.

Im Gegensatz zum anglo-amerikanischen Rechtskreis bezieht sich der kontinental-europäische auf diejenigen Rechtssysteme, die in Westeuropa auf der Grundlage römischer, germanischer und kanonischer Traditionen entstanden sind⁸. Hierzu zählt auch das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland, wobei das Element der germanischen Rechtstradition von wesentlicher Bedeutung war. Demgegenüber steht das 'Common Law' als die Gesamtheit der Rechtsordnung Englands und der vom englischen Recht beeinflussten Länder⁹.

Dieser Begriff des 'Common Law' wird vielfach stellvertretend für das gesamte englische Rechtssystem genannt, und als Gegenstück zum Begriff des 'Civil Law' verwandt, der seinerseits stellvertretend für die Gesamtheit des kontinental-europäischen Rechtes steht. Gleichzeitig wird in England mit dem Begriff des 'Com-

7) Zweigert/Kötz, S. 67 ff.

8) Rheinstein, Einführung in die Rechtsvergleichung, Schriftenreihe der juristischen Schulung, Heft 17, München 1974, S. 77. Zwar wurde zwischen dem 11. und 15. Jahrhundert auch das englische Recht vom römisch-rechtlichen Denken beeinflusst. Zu einer Rezeption des römischen Rechtes kam es in England jedoch nicht; vgl. auch: Rheinstein, Civil Law, in: Encyclopedia Britannica, Bd. 5, London 1964, S. 834

9) Rheinstein, Einführung, a.a.O., S. 88

mon Law' jedoch auch ein dem deutschen gemeinen Recht vergleichbares Recht bezeichnet, welches sich durch die Rechtsprechung von reisenden Richtern des königlichen Gerichtes zu Westminster (itinerant justices) in der Vergangenheit herausgebildet hatte. Das 'Common Law' stellt in diesem Sinne also lediglich einen Teilbereich des gesamten englischen Rechtssystems¹⁰ dar.

Aus der Entstehung¹¹ des 'Common Law' wird bereits eines der wesentlichen Unterscheidungskriterien zum kontinental europäischen Rechtskreis deutlich. Technisch gesehen ist das 'Common Law' ein aus einer Vielzahl von richterlichen Einzelentscheidungen zusammengesetztes Recht, das mit zunehmender Zentralisierung der Gerichtsbarkeit in London überregional - befreit von örtlichen Rechtsgewohnheiten - vereinheitlicht wurde.

Die im Laufe der Zeit auftretenden Unzulänglichkeiten des 'Common Law', die ihren Ursprung teils in einem allzu streng gehandhabten Formalismus hatten, wurden durch die Entwicklung eines Billigkeitsrechtes (Equity) korrigiert und ausgeglichen.

10) Ausgeklammert werden bei den folgenden Betrachtungen die Rechtsordnungen Schottlands und Nord-Irlands, die teilweise über erheblich abweichende Rechtsquellen und auch über einen unterschiedlich strukturierten Gerichtsaufbau verfügen. Vgl. auch: Walker, Equity in Scots Law, in: Equity in the World's Legal System, Gen. Ed.: R. Newman, Brüssel 1973, S. 187 ff.

11) Entwickelte sich während Entstehung und Ausbau der Zentralmonarchie im Verlauf des 12. und 13. Jahrhunderts. Mitte des 13. Jahrhunderts war die Entwicklung des von den "reisenden Richtern" (= von der Krone zur Rechtsprechung in die auswärtigen Gerichtsbezirke entsandt) geschaffenen einheitlichen 'Common Law' derart abgeschlossen, daß es von Henri de Bracton in seinem Werk 'de legibus et consuetudinibus Angliae' um 1250 zusammengefaßt werden konnte. Vgl. hierzu: Wolfgang Fikentscher, Methoden des Rechtes, Bd. 2, anglo-amerikanischer Rechtskreis, Tübingen 1975, S. 16

Die Entwicklung des Equity¹² war mit dem Ende des 15. Jahrhunderts vorläufig abgeschlossen. Später kam es dann mit Erlaß der 'Judicature Acts 1873 - 1875'¹³, zu einer partiellen Verbindung der beiden Normenkomplexe.

2. Auswirkungen des Fallrechtes und des kontinentalen Rechtes

Seit seiner Entstehung im 12. Jahrhundert ist das 'Common Law', ergänzt durch das später hinzutretende Billigkeitsrecht des 'Equity', ein Fallrecht geblieben. In England kam es hinsichtlich dieser Rechtsmaterie niemals zu großen, in sich geschlossenen Kodifikationen, so wie es während des 19. Jahrhunderts auf dem Kontinent der Fall war. Damit blieb es bei einem Richterrecht, d.h. bei einem durch richterliche Rechtsprechung gesetztem und auch durch richterliche Entscheidungen 'from case to case' fortgebildeten Recht.

Im Gegensatz hierzu sind die kontinental-europäischen Rechtssysteme zu sehen, in denen das Gesetzesrecht die primäre Rechtsquelle darstellt. Im Mittelpunkt des juristischen Denkens steht hier das vom Parlament mehr-

12) 'Equity' bildete sich vornehmlich auf den Gebieten des Immobiliär-, Nachlaß- und Konkursrechtes, des Rechtes der Trusts und Handelsgesellschaften heraus, während 'Common Law' seinem Schwerpunkt nach im Strafrecht, Vertrags- und Haftungsrecht Anwendung fand. Vgl. hierzu: Davies, Equity in English Law, in: Equity in the World's Legal Systems, Gen. Ed.: R. Newman, Brüssel 1973, S. 159 ff.

13) 36.&37. Vict., ch. 66, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Bd. 8 (1873), S. 306 ff., 37. &38. Vict., ch. 83, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Bd. 9 (1874), S. 415 ff., 38.&39. Vict., ch. 77, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Bd. 10 (1875), S. 759 ff.

heitlich verabschiedete Gesetz, durch das der gesetzgeberische Wille, einen regelbedürftigen Sachverhalt nach bestimmten politischen Kriterien zu ordnen, in einer für jeden verbindlichen Form festgelegt ist. Hiermit ist gleichzeitig der idealisierte Anspruch verbunden, der sich aus der auf die Scholastik zurückgehenden naturrechtlichen Schulung kontinental-europäischer Juristen erklärt, für jeden nur denkbaren zukünftigen Fall eine Lösung zu haben.

Ein grundsätzlich anderes Rechtsverständnis herrscht hingegen im angelsächsischen Recht. Bürgerrechtliche Freiheiten werden hier soweit wie möglich vor dem Zugriff eines eingreifenden und regelnden Rechtes geschützt. Es besteht nicht die kontinentale, insbesondere in Deutschland vorhandene Tendenz¹⁴, umstrittene Sachverhalte möglichst unter rechtlichen Gesichtspunkten zu sehen und auch lösen zu wollen. Die Existenz eines rechtsfreien Raumes wird dadurch bestätigt, daß es in den englischen Gerichtsentscheidungen nicht selten zu Formulierungen wie "area of human activity where the law has not yet been invoked or put to the test" oder schlicht "there is no law on this point" kommt. Daraus jedoch zu schließen, daß das untersuchte Problem in dem jeweiligen Lande nicht gelöst sei, wäre voreilig. Viel wahrscheinlicher ist die Möglichkeit, daß das betreffende Problem, bedingt durch historische oder soziologische Umstände, seine Lösung im außerrechtlichen Bereich gefunden hat. Hierauf ist gerade im englischen kommunalen Planungsrecht zu achten, da in diesem Teilrechtsgebiet viele umstrittene Punkte als Angelegenheiten politischer Prozesse und Entscheidungen aufgefaßt werden.

14) vgl. Thierfelder, Einige Betrachtungen zum Local Government in England, in: Verw.Arch. 67, S. 102

3. Die Lehre vom 'Precedent'

Einen ganz wesentlichen Raum nimmt im englischen Recht das Präjudiziensystem ein.

Ein bestimmter, vom Gericht entschiedener Fall, der neben der die streitenden Parteien bindenden Entscheidung auch eine Regel (= ratio decedendi)¹⁵ enthält, nach der ein bestimmter Lebenssachverhalt in einer bestimmten Weise rechtlich zu beurteilen sei, wird zum Präzedenzfall (= precedent). Der in dem Präzedenzfall enthaltene, abstrakte Grundsatz wird seinerseits in Anwendung der "rule of stare decisis"¹⁶ zu einem die Allgemeinheit bindenden Rechtssatz und damit gleichzeitig zur neuen Rechtsquelle. In den nachfolgenden Rechtsstreitigkeiten, denen ein prinzipiell identischer Sachverhalt zugrunde liegt, ist das Gericht sowohl an seine eigene Entscheidung als auch an die Entscheidung der im Gerichtsaufbau übergeordneten Gerichte gebunden, und kann grundsätzlich nicht von der zuvor getroffenen Entscheidung abweichen¹⁷.

Oft sind aber auch Abweichungen in dem zu entscheidenden Sachverhalt gegeben, so daß durch die Methode des

15) Genauer versteht man unter 'ratio decedendi' die den entschiedenen Fall tragende juristische Grundlage, die zu einem Prinzip erhoben, Bindungswirkung für nachfolgende, gleichgelagerte Fälle entfaltet. Siehe hierzu: Cross, Precedent in English Law, 2. Aufl., Oxford 1968, S. 35 ff.

16) Die Doktrin des 'stare decisis' beinhaltet lediglich den methodischen Grundsatz, daß den Präzedenzfällen soweit zu folgen sei, wie ihre 'ratio decedendi' reiche

17) Eine abweichende Entscheidung, die sich auf einen völlig parallel gelagerten Fall beziehen soll, kann nur im Wege des 'overruling' erfolgen. Hierbei wird die unsachgemäße und nicht wünschenswerte Bindungswirkung eines meist älteren Präzedenzfalles vom erkennenden Gericht aufgehoben. Vgl. auch: Cross, Precedent, a.a.O., S. 121 ff.

'distinguishing',¹⁸ eine neue Entscheidung getroffen werden kann.

Durch die strikte Anwendung dieses Präjudiziensystems wird ein hohes Maß an Rechtssicherheit gewährleistet. Eine richterliche Entscheidung ist vorhersehbar, da das Urteil des zuständigen Richters mit seinen tragenden Entscheidungsgründen in einem parallel gelagerten Fall der Vergangenheit bekannt ist, und hiermit Rechtsstandpunkte festgelegt sind.

Der Nachteil des Präjudiziensystems besteht jedoch darin, daß es bei einer allzu rigorosen Handhabung im Einzelfall zu Ungerechtigkeiten führen kann und auch die Rechtsfortbildung, die Anpassung des Rechtes an sich ändernde gesellschaftliche Verhältnisse, nur langsam vorangeht.

Aus diesen Gründen rückte im Jahre 1965 das House of Lords, das höchste Gericht Englands, im beschränkten Umfange von dem Postulat der Bindung an die eigene Entscheidung ab. Durch eine Erklärung des Lord Chancellors wurde am 26. Juli 1966 bekanntgegeben, daß sich das Oberhaus - bei grundsätzlicher Bejahung des Präjudiziensystems - nunmehr die Möglichkeit vorbehalte, trotz gleichen Sachverhaltes von einer früheren Entscheidung abzuweichen, wenn dies als richtig erscheine¹⁹. Diese sinngemäß wiedergegebene Erklärung betraf jedoch ledig-

18) Juristischer Gedankengang, der darin besteht, rechtserhebliche Unterschiede zwischen zwei Fällen herauszuarbeiten, so daß einem Präzedenzfall oder aber einer in einer gesetzlichen Regelung enthaltenen Norm nicht gefolgt werden braucht. Siehe hierzu: Cross, Precedent, a.a.O., S. 216

19) Der Kernsatz der englischen 'Declaration by the Lord Chancellor on precedent', in: (1966) 3 ALL E.R. 77 lautet: "Their Lordships propose therefore to modify their present practice and while treating former decisions of this House as normally binding, to depart from a previous decision when it appears right to do so"

lich das 'House of Lords'; für die nachgeordneten Gerichte hatte sie keine Bedeutung.

4. Das Spannungsverhältnis zwischen 'Case Law' und 'Statute Law'

Neben dem bisher erwähnten 'Richterrecht' des Case Law besteht in England ein umfangreicher Rechtsbereich, der gesetzlich normiert ist.

Das Fallrecht war zwar lange Zeit, vom 12. Jahrhundert bis zum 17. Jahrhundert, primäre Rechtsquelle; dies änderte sich jedoch mit dem 17. Jahrhundert, als das in Statuten festgelegte Recht, als Ausfluß des die staatliche Souveränität verkörpernden Parlamentes, eine immer wichtigere Rolle als Rechtsquelle einnahm²⁰. Im Laufe der Zeit engte die Parlamentsgesetzgebung dann als oberste Rechtsquelle die Reichweite des 'Common Law' (= Case Law + Equity) immer mehr ein. Dieser Umschichtungsprozeß führte unter anderem auch dazu, daß nahezu das gesamte öffentliche Recht, welches sich vergleichsweise als ein im Ursprung junges Recht darstellt, statuarisch festgelegt ist.

So ist auch das kommunale Plan- und Planverfahrensrecht gesetzlich normiert. Im 'Town and Country Planning Act, 1971' sind die für diese Rechtsmaterie wesentlichsten Bestimmungen enthalten. Daneben finden sich aber auch in anderen Gesetzen wie z.B. dem 'Land Compensation Act, 1973' oder 'Local Government, Planning and Land Act, 1980' planungsrechtlich relevante Bestimmungen. Die Tatsache, daß die hier behandelte Rechtsmaterie weitgehend gesetzlich fixiert ist, bedeutet jedoch nicht, daß das bestehende 'Case Law' vernachlässigt werden kann.

20) Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. II, Berlin . Hamburg . New York 1967, S. 29

Es ist der funktionale Zusammenhang zwischen dem 'Case Law' und dem statuarisch festgelegten Recht kurz darzustellen, soweit dies für die vorliegende Abhandlung von Bedeutung ist.

Wie bereits kurz erwähnt, ist ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz als Rechtsquelle der auf der Grundlage des Präjudiziensystems basierenden richterlichen Rechtsschöpfung übergeordnet. Dies ist auf die verfassungsrechtliche Vormachtstellung des Parlamentes im Verhältnis zur Rechtssetzungsbefugnis der Judikative zurückzuführen. Die staatsrechtliche Überordnung des vom Parlament gesetzten Rechtes hat zur Folge, daß ein Gesetz, welches das Gericht unmittelbar bindet, eine Norm des von Richtern geschöpften Rechtes in ihrer Aussagekraft abändern oder aufheben kann. Hiermit ist also dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, rechtspolitisch unerwünschtes Fallrecht außer Kraft zu setzen, oder auch entsprechend zu ergänzen.

Mit der Anwendung des Gesetzes auf einen juristisch relevanten Sachverhalt - wobei das Gesetz nach englischem Rechtsverständnis nur in einem äußerst beschränkten Umfang der richterlichen Interpretation zugänglich ist²¹ - vollzieht sich jedoch gleichzeitig eine Umwandlung von Gesetzesrecht in Fallrecht. Ist zu einer gesetzlich geregelten Frage einmal eine richterliche Entscheidung ergangen, so ist diese Entscheidung als 'precedent' bindend für die Beurteilung zukünftiger, gleichgelagerter

21) Nach englischem Selbstverständnis ist es nicht Aufgabe des Gerichts, fehlerhafte oder unvollständige Parlamentsgesetze den ursprünglichen gesetzgeberischen Absichten gemäß auszulegen oder zu ergänzen. In diesem Punkte erfolgt eine strikte Anwendung des Gewaltenteilungsprinzipes. Vgl. auch Lord Justice Denning (as he was), in: Paisner v. Goodrich 1955, 2 QB 353, 368; "... when interpreting a statute, the sole function of the Court is to apply the words of the statute to a given situation"

Fälle²². Der der Entscheidung zugrundeliegende Gesetzestext hat in diesem Zusammenhang lediglich sekundäre Bedeutung. Da die Doktrin des 'stare decisis' auch bei Entscheidungen Anwendung findet, die auf gesetzlichen Bestimmungen basieren²³, ist gleichzeitig die rechtliche Fortschreibung der ursprünglichen gesetzgeberischen Absicht gewährleistet.

5. Die Auslegung des 'Statute Law'

Bei der Abhandlung eines konkreten Rechtsproblems im Rahmen dieser Arbeit, ist aus den vorgenannten Gründen zunächst einmal zu untersuchen, ob einschlägiges Entscheidungsmaterial vorliegt; erst in zweiter Linie wird auf den englischen Gesetzestext mit seinen ergänzenden Verwaltungsvorschriften zurückzugreifen sein. Fehlt es an maßgeblicher Stelle an einer richterlichen Entscheidung, so besteht trotzdem keine Gefahr der Fehlinterpretation englischen Gesetzesrechtes, wenn man einige, für das geschriebene Recht gültige, Auslegungsregeln beachtet. Diese Auslegungsregeln unterscheiden sich erheblich von denjenigen der kontinental-europäischen Kodifikationen.

Im englischen Recht wird das Gesetz restriktiv ausgelegt, was sich insbesondere in dem bestehenden 'principle of strict interpretation' manifestiert. Aus verfassungsrechtlichen Gründen²⁴ darf es zu keiner Korrektur des 'Statute Law' durch den Richter kommen, welche den gesetzgeberischen Intentionen zuwiderliefe. In der

22) vgl.: Morelle Ltd. v. Wakeling, in: (1955) 2 W.L.R. 672; (1955) 1 ALL E.R. 708

23) vgl. ferner Lord Jusitice Denning a.a.O.: "Once a decision has been reached on that situation the doctrine of precedent requires us to apply the statute in the same way in any similar situation"

24) vgl. hierzu auch Anm. 21

Praxis lehnen es die englischen Richter, trotz ihrer rechtsetzenden Befugnisse im Rahmen des 'Case Law', dann auch folgerichtig ab, durch ihre Entscheidungen Gesetzesrecht den eigenen Vorstellungen gemäß anzupassen oder umzuformen.

Von der Fassung des englischen Gesetzestextes her besteht darüber hinaus keine besonders große Notwendigkeit für eine Auslegung der Statuten.

Die englischen Gesetze sind in einer für den kontinental-europäischen Juristen nur schwer verständlichen Kasusistik abgefaßt, die ursprünglich sicherlich darauf angelegt war, den Richter in seiner Interpretationsbreite, und damit in der Möglichkeit neues Recht zu setzen, einzuengen. Trotzdem wird auch bei dieser Art Gesetze abzufassen zumindest ein gewisses Maß an richterlicher Deutung notwendig. An dieser Stelle sollen nur einige der grundlegenden Interpretationsregeln dargestellt werden.

Das 'principle of literal interpretation' zwingt dazu, ein Parlamentsgesetz streng nach seinem Wortlaut und dem grammatikalischen Sinn entsprechend auszulegen²⁵. Im Gegensatz zur Auslegung kontinental-europäischer Kodifikationen ist eine historische Auslegung - zum Beispiel anhand von Gesetzesmotiven - grundsätzlich unzulässig. Materialien, die nicht im Gesetzeswortlaut ihren Niederschlag finden (sog. extrinsic materials), können zur Auslegung nicht herangezogen werden²⁶.

25) vgl.: H.P. Bulmer Ltd. v. J.A. Bollinger S.A. (1974) 2 ALL E.R. 1226, S. 1237; per Lord Denning; ferner de Smith, Judicial Review of Administrative Action, London 1973, S. 83

26) vgl.: Wade/Phillips, Constitutional Law and Administrative Law, New York 1977, S. 15; Wortinterpretation geht vor Zweckinterpretation. Vgl. ferner: Black-Clawson International Ltd. v. Papierwerke AG (1975) A.C. 591

Von diesem Grundsatz bildet die sogenannte 'golden rule' wiederum eine Ausnahme²⁷. Vom Wortlaut eines Gesetzes darf dann abgewichen werden, wenn es bei strikter Wortinterpretation des Gesetzestextes zu unhaltbaren logischen Widersprüchen im Rahmen des Gesetzes kommen würde. Auf diese Weise werden die größten Nachteile vermieden, die mit der Beschränkung auf die reine Wortauslegung regelmäßig verbunden sind.

Eine andere Auslegungsregel, die auch das besondere Verhältnis zwischen dem Statute Law und dem Case Law widerspiegelt, stellt die 'mischief rule' dar²⁸. Hier-
nach ist bei der Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen zuerst zu prüfen, ob das 'Common Law' eine Lösung der umstrittenen Frage bereit hält. Danach ist zu fragen, welchen Mißstand (mischief) das 'Common Law' nicht beseitigen konnte und wie die gesetzliche Bestimmung der Interpretation nach geschaffen ist, mit der der Gesetzgeber die Lösung des Mißstandes suchte.

Der 'mischief rule' liegt die Auffassung zugrunde, daß die Gerichte mit der Anwendung der Gesetze, den gesetzgeberischen Absichten gemäß, die 'policy of a statute' vollziehen und deshalb bei Auslegungsfragen auch entsprechend dieser 'policy' zu entscheiden haben²⁹.

In gewisser Weise tritt diese Auslegungsregel damit in Gegensatz zum 'principle of literal interpretation', und man ist versucht zu fragen, inwieweit sich beide Prinzipien miteinander vereinbaren lassen. Soweit ersichtlich ist in der englischen Rechtsdogmatik jedoch noch nicht der Versuch unternommen worden, beide Prin-

27) vgl.: Re Sigsworth (1935) Ch. 89

28) Zuerst entwickelt in Heydon's Case, (1584) 3 Co. Rep. 71

29) Wade/Phillips, Constitutional Law, a.a.O., S. 15

zipien widerspruchslös in Einklang zu bringen³⁰. Da beide Grundsätze anerkannt sind, obliegt es jeweils den Gerichten, sich bei der Auslegung von Gesetzen mehr auf die Anwendung des einen oder des anderen Prinzips zu stützen.

Die parallele Geltung beider 'basic principles' gehört zu denjenigen Umständen im englischen Rechtssystem, die zwar seit langem als Mißstand erkannt sind, denen trotz verschiedener Initiativen jedoch niemals abgeholfen wurde³¹.

Zum Abschluß dieser einleitenden Betrachtungen soll noch erwähnt werden, daß sich in neuester Zeit zwischen dem Common Law System und dem kontinentalen Recht eine Annäherung vollzieht, die sich gerade auf dem Gebiet des öffentlichen Rechtes bemerkbar macht. Insbesondere im kommunalen Bereich treten auch in England immer häufiger eine Vielzahl gleichgelagerter problematischer Fälle auf, die die Aufstellung allgemein verbindlicher, genereller Entscheidungskriterien erzwingen. Es wird ein Trend deutlich, die abstrakte Form als Mittel der Regelung einzusetzen, und damit die rechtliche Entwicklung 'from case to case' abzulösen.

Im deutschen Recht hingegen weicht der Glaube an das Primat des Gesetzes mit der Fehlvorstellung eines technisch auslösbaren Entscheidungsmechanismus mehr und mehr der Überzeugung, daß Gesetze zwar einen bestimmten Rahmen der möglichen Entscheidungen festlegen, inner-

30) Marsh, The Interpretation of Statutes, in: The Journal of the Society of Public Teachers of Law, London 1966/67, S. 420; die hier wiedergegebene Auffassung von Lord Simonds ist wohl etwas zu formalistisch

31) vgl. z.B.: Report of the Law Commission, The Interpretation of Statutes, in: Parliamentary Papers, House of Commons, Sess. 1968/69, Papers, No. 256

halb dessen jedoch bei vergleichsweise weiter Interpretationsbreite die ständige Rechtsprechung zu einer eigenständigen Rechtsquelle wird.

B: Die Entwicklung des kommunalen Planungsrechtes

I. Die Ursprünge des Planungsrechtes

1. Erste baurechtliche Maßnahmen

Bereits im Jahre 1667 wurde in England ein Gesetz erlassen, das die Bezeichnung 'Act for the Rebuilding the City of London' trug¹. Durch dieses Gesetz wurde der Wiederaufbau der Innenstadt Londons, die durch ein Feuer im Jahre 1666 zum größten Teil vernichtet worden war, derart geregelt, daß nur diejenigen Bauvorhaben durchgeführt werden durften, bei denen gewisse Richtlinien eingehalten und vorgeschriebene Baumaterialien verwandt wurden. Demjenigen, der entgegen den Festsetzungen dieses Gesetzes Gebäude errichtete, wurden Sanktionen angedroht².

Ebenfalls städteplanerische Aspekte wies der 'Removal of Nuisances Act' aus dem Jahre 1846 auf³, indem er den Behörden gewisse Kompetenzen zur Beseitigung von

1) 13. Chas. 2., ch. 3, in: Statutes at Large, Vol. 8, S. 233 ff.

2) 13. Chas. 2., ch. 3, sec. III (1), in: Statutes at Large, Vol. 8, S. 234: "... That no building or house for habitation whatsoever, be hereafter erected within the limits of the said city and liberties thereof, but such as shall be pursuant to such rules and orders of building, and with such materials, as are herein after particularly appointed, ...". Vgl. ferner: 13. Chas. 2., ch. 3, sec. III (2) a.a.O.: "and if any person or persons shall presume to build contrary thereunto, and be convicted of the same...; that then and in such case, the said house so irregularly build as aforesaid, shall be deemed as a common nuisance

3) 9. & 10. Vict., ch. 96., in: Statutes at Large, Vol. 86 (1846), S. 579 ff.

Mißständen in und an einzelnen Gebäuden übertrug.

Hiermit wird deutlich, daß das Planungsrecht des späten 20. Jahrhunderts schon lange vorher vereinzelte Vorläufer hatte, die heute - in den erwähnten Beispielen - grob dem Komplex des Bauplanungsrechtes zuzuordnen wären. Diese Gesetze, die oft nur in Abschnitten planungsrechtliche Bestimmungen enthielten, können zwar weder vom Gehalt noch vom Umfang her mit der heutigen Gesetzgebung verglichen werden; sie zeigen jedoch an, daß es sich bei der Materie 'Planungsrecht' nicht um eine vollkommen neue und eigenständige Erscheinung des 20. Jahrhunderts handelte.

Richtig ist es zwar, daß es erst im Jahre 1909 mit Erlass des 'Housing, Town Planning, etc., Act'⁴ zu einem ersten umfassenden Gesetz für Städteplanung kam, und man insoweit auch den Beginn einer geordneten gesetzgeberischen Entwicklung im Planungsrecht auf den Anfang des 20. Jahrhunderts legen kann. Trotzdem muß im Zusammenhang gesehen werden, daß es zum Erlass des genannten Planungsgesetzes aufgrund einer kontinuierlichen Entwicklung kam. Dieser kontinuierlichen Entwicklung ist es auch zu verdanken, daß dem Erlass des Gesetzes von 1909, welches umfangreiche Eingriffe in bürgerliche Freiheiten mit sich brachte, keine nennenswerten gesellschaftspolitischen Widerstände entgegengebracht wurden.

2. Die Bedeutung des 'Housing Law' und der 'Public Health' Gesetzgebung

Das heute in England geltende Planungsrecht entwickelte sich im wesentlichen aus dem 'Housing Law' und der

4) 9. Edw. 7., ch. 44, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol 47 (1909), S. 170 ff.

'Health-Gesetzgebung' des 19. Jahrhunderts⁵.

Der durch die 'Industrial Revolution' eingeleitete Prozeß der Umwandlung Englands von einem Agrarstaat in eine Industrienation brachte ungeheure Probleme auf den Gebieten der Wohnungswirtschaft und der Gesundheitsfürsorge mit sich. Mitte des 19. Jahrhunderts wuchsen die Fabriken, die zumeist in bereits bestehenden Ballungsgebieten angesiedelt waren, derart, daß es infolge des entsprechend großen Arbeitskräftebedarfs zu einer regelrechten Umverteilung der Bevölkerung kam. Der rapide Anstieg der Bevölkerung in bestimmten Ballungsgebieten brachte einen raschen und unkontrollierten Ausbau der Industriestädte. Durch ein unverhältnismäßig hohes Ansteigen der Gesamtbevölkerungszahlen zu jener Zeit, wurde diese Situation noch verschärft⁶. So wuchsen am Rande der industriellen Ballungsgebiete, zumeist in den Vororten der Städte, Arbeitersiedlungen heran, die aus zehntausenden von billigen, schnell errichteten Häusern bestanden. Diese waren zumeist überbelegt, dicht an dicht gebaut und selten mit geeigneten sanitären Anlagen ausgestattet⁷. Leitlinie der damaligen Arbeitgeber war es, möglichst billige Wohngelegenheiten in der unmittelbaren Nähe zum Arbeitsplatz zu schaffen, um das Produktionsmittel Arbeit möglichst effizient und kostengünstig einzusetzen.

Die beschriebenen Verhältnisse führten sehr bald zu einer teilweisen Verslummung der Industriestädte und als Folge der sehr ungesunden Wohnbedingungen zu einem starken Anstieg von Krankheiten und Epidemien.

5) Cullingworth, Town and Country Planning in Britain, 6. Aufl., London 1976, S. 15

6) Telling, Planning Law and Procedure, 5. Aufl., London 1977, S. 3

7) Pooley, The Evolution of British Planning Legislation, Michigan 1960, S. 5

Um dieser Situation Herr zu werden, kam es zum Erlaß des 'Public Health Act, 1848'⁸, durch den erstmalig landesweit Bestimmungen zusammengefaßt wurden, die vorher zum Teil bereits in verschiedenen 'Local Acts' enthalten waren. Durch den 'Public Health Act, 1848' wurden die örtlichen Behörden über die Bildung von 'local boards of health', denen auch Vertreter der Hausbesitzer angehörten, ermächtigt, bestimmte Anweisungen zu treffen⁹, um die unwürdigen und krankheitsfördernden Zustände in den Slums zu beseitigen.

Eine theoretische Verbesserung dieses Gesetzes stellte der 'Public Health Act, 1875'¹⁰ dar, aufgrund dessen durch 'bye-laws' u.a. Vorschriften im Hinblick auf den zukünftigen Haus- und Straßenbau gemacht werden konnten¹¹.

Trotz dieses gesetzlichen Instrumentariums wurden in der Praxis jedoch nur bescheidene Erfolge zur Bereinigung der Situation erzielt. Zu stark war noch die Opposition derjenigen Interessenvertreter, denen aus finanziellen Gründen nichts an der Veränderung der Verhältnisse gelegen war. Zusätzlich mangelte es den zuständigen Behördenvertretern oftmals an dem entsprechenden Problembewußtsein, so daß die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten nicht voll ausgeschöpft wurden.

8) 11. & 12. Vict., ch. 63, in: Statutes at Large, Vol. 88 (1848), S. 451 ff.

9) Es war u.a. zulässig, gewisse sanitäre Mindestanforderungen beim Hausbau zu fordern, die Größe von Räumlichkeiten vorzuschreiben sowie auf die Einhaltung von Mindestabstandsvorschriften zu drängen

10) 38. & 39. Vict., ch. 55, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 10 (1875), S. 346 ff.

11) vgl.: 38. & 39. Vict., ch. 55, sec. 157, a.a.O., S. 396

Zur Unterstützung der mit der 'Public Health' Gesetzgebung verfolgten Ziele wurde im Jahre 1890 das Gesetz 'The Housing of the Working Classes Act'¹² erlassen. Es folgten weitere 'Housing Acts' in den nachfolgenden Jahren.

II. Entwicklungen in der Gesetzgebung zwischen 1909 und 1979

1. Der Zeitraum von 1909 bis 1946

Ebenso wie die 'Public Health Acts' hatte das oben erwähnte Gesetz von 1890 und die späteren 'Housing Acts' zum Ziele, die Wohnsituation der Menschen in den Slums durch lenkende Anordnungen zu verbessern. Als logische Fortsetzung dieser Bestrebungen erschien der Erlaß des 'Housing, Town Planning, etc. Act, 1909'¹³.

In diesem Gesetz wurde jedoch auch erstmals das Bedürfnis nach einer umfassenden 'planning legislation' artikuliert. Ein derartiges Bedürfnis war unter anderem durch die Nachwirkungen der über 100 Jahre andauernden 'laissez-faire' Einstellung im Hinblick auf Standortwahl und Art der Errichtung industrieller Anlagen¹⁴

12) 53. & 54. Vict., ch. 70, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 27 (1890), S. 553 ff.

13) 9. Edw. 7., ch. 44, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 47 (1909), S. 170 ff. Vgl. ferner Cullingworth, S.17: "Town Planning was therefore not altogether a leap in the dark, but could be represented as a logical extension, in accordance with changing aims and conditions, of earlier legislation concerned with housing and public health. The changing conditions were predominantly the rapid growth of suburban development, - a factor which increased in importance in the following decades"

14) Häufig in der englischen Literatur als die "problems of the great industrial conurbations" angesprochen

sowie den Folgeproblemen der immer schneller ansteigenden Gesamtbevölkerungszahlen entstanden. Mit dem zweiten Teil¹⁵ des Gesetzes von 1909 (Town Planning) versuchte man die gesetzliche Grundlage für die Entwicklung städtebaulicher Planungskonzepte zu schaffen. Die diesbezüglich wesentlichste Neuerung des Gesetzes von 1909, die für das Planungsrecht bis zum Jahre 1947 richtungsweisend sein sollte, war die Einführung der 'planning schemes', die von den Kommunen (local authorities) für ihre Bezirke erarbeitet werden sollten und die sowohl parlamentarischer, als auch der Zustimmung des 'Local Government Board'¹⁶ bedurften. Die einschlägige Bestimmung¹⁷ des Gesetzes von 1909 hatte folgenden Wortlaut:

"A town planning scheme may be made in accordance with the provisions of this Act as respects any land which is in course of development or appears likely to be used for building purposes with the general object of securing proper sanitary conditions, amenity, and convenience in connexion with the laying out and use of the land, and any neighbouring lands".

Zwar wurde dem 'Local Government Board' die Befugnis¹⁸ übertragen, durch Allgemeinverfügungen (general provisions) Inhalt und Ziele der 'planning schemes' näher

15) 9. Edw. 7., ch. 44, sec. 54-67, a.a.O., S. 190-198

16) Eine 1871 eingerichtete Institution, in der die vor- maligen Befugnisse der 'Poor Law Boards', des 'Public Health Department of the Privy Council' und des 'Local Act Branch of the Home Office' zusammen- gefaßt waren

17) 9. Edw. 7., ch. 44, sec. 54 (1), a.a.O., S. 190

18) 9. Edw. 7., ch. 44, sec. 55 ff., a.a.O., S. 192 ff.

zu präzisieren. In diesem Zusammenhang wird auf eine Reihe im Gesetz von 1909 beschriebenen Angelegenheiten¹⁹ verwiesen, die zum Gegenstand von Allgemeinverfügungen gemacht werden konnten. Trotzdem wird aus dem zitierten Gesetzeswortlaut und dem nachfolgenden Gesetzestext ersichtlich, daß von dem Gesetzgeber außer einer allgemein gehaltenen Erklärung über die 'general objects' der Stadtentwicklungspläne (town planning schemes) keine Aufklärung darüber gegeben wurde, was der Begriff der Städteplanung überregional gesehen überhaupt beinhalten sollte.

Die aus der unklaren Gesetzesformulierung resultierenden Unsicherheiten führten neben der Tatsache, daß die Aufstellung der 'planning schemes' nur fakultativ war, dazu, daß in der Folgezeit nur wenige Pläne aufgestellt und die in ihnen enthaltenen Festsetzungen beachtet wurden. Als weitere Folge der mangelnden gesetzlichen Bestimmungen über den Inhalt der 'town planning schemes' sahen diejenigen Pläne, die dann tatsächlich aufgestellt wurden, im wesentlichen lediglich eine Aufteilung des geplanten Gebietes in verschiedene Nutzungsarten (residual/industrial) vor²⁰, ohne jedoch eigenständige städteplanerische Akzente zu setzen.

Zwischen 1909 und 1947 wurde vom Gesetzgeber nichts wesentliches an den im 'Housing, Town Planning, etc. Act, 1909' niedergelegten Planungsgrundsätzen geändert, obwohl das zur damaligen Zeit bestehende gesetzliche Instrumentarium bei weitem nicht ausreichte, um die negativen Auswirkungen der immer weiter fortschreitenden Industrialisierung mit ihren Sekundärproblemen mit planungsrechtlichen Mitteln zu verhindern. Das erste Reformgesetz nach 1909, der 'Housing and Town Planning

19) 9. Edw. 7., ch. 44, sec. 56 (1), a.a.O., S. 193

20) Cullingworth, S. 19-20

Act, 1919'²¹, brachte hauptsächlich für die Behörden der 'boroughs'²² und der 'urban districts'²³, in denen über 20.000 Menschen lebten, die Verpflichtung zur Aufstellung von 'planning schemes'²⁴. Darüber hinaus wurden einige Verbesserungen im notwendigen Verfahrensgang bei der Aufstellung von 'town planning schemes' eingeführt.

Von den Planungsgesetzen der nachfolgenden Jahre²⁵ verdienen nur noch zwei der besonderen Erwähnung. Im Unterschied zum 'Housing, Town Planning, etc., Act, 1909', der die Verpflichtung zur Aufstellung von 'planning schemes' nur für bestimmte zu erschließende Gebiete vorsah, wurde die Planerarbeitungspflicht mit Erlass des 'Town and Country Planning Act, 1932'²⁶ auf das gesamte Land ausgedehnt²⁷.

Da die formellen Verfahrensvoraussetzungen bei der Aufstellung von 'planning schemes' oftmals erhebliche Zeit²⁸ in Anspruch nahmen, führte man zur kurzfristigen Absicherung von Planungszielen die sogenannte 'interim development control'²⁹ ein, die sich in der Praxis jedoch

21) 9. & 10. Geo. 5., ch. 35, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 57, (1919), S. 95 ff.

22) Es handelte sich hierbei um städtische Bezirke, deren Konstituierung einer königlichen Urkunde (royal charter) bedurften und die über besondere Privilegien verfügten

23) einfache Stadtbezirke

24) 9. & 10. Geo. 5., ch. 35, sec. 46, a.a.O., S. 122

25) Zu weiteren 'Amendments' kam es in den Jahren 1923, 1925, 1932, 1943 und 1944

26) 22. & 23. Geo. 5., ch. 48, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1932, S. 724 ff.

27) vgl.: 22. & 23. Geo. 5., ch. 48, sec. 1, a.a.O., S. 724: Scope of Planning Schemes

28) In der Regel um 3 Jahre

29) vgl.: 22. & 23. Geo. 5., ch. 48, sec. 10, a.a.O., S. 736 sowie den Town and Country Planning (Interim Development) Act, 1943, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1943, S. 284 ff.

als wenig wirksam erwies³⁰.

Durch den 'Minister of Town and Country Planning Act, 1943'³¹ wurde ein neues Ministerium geschaffen, dessen Aufgaben vornehmlich darin bestanden³², eine gewisse Kontinuität in der Entwicklung und Durchsetzung von nationalen Grundsätzen für die Nutzung und Erschließung von Grund und Boden zu gewährleisten. Hiermit wurde auf vorangegangene Empfehlung von Sachverständigen der Versuch unternommen, kommunale Planung durch die Einrichtung einer Zentralbehörde nach einheitlichen, nationalen Kriterien zu koordinieren.

Obwohl es genügend außerparlamentarische Anstöße gab, die darauf abzielten, das aus dem Jahre 1909 stammende Planungssystem grundlegend zu reformieren, ereignete

30) Während das 'planning scheme' die verschiedenen Verfahrensabschnitte durchlief, konnten Grundstückseigentümer die Erlaubnis zur Erschließung bzw. Bebauung ihrer Grundstücke beantragen. Wurde die beantragte Interims Erlaubnis versagt, konnten die zuständigen Behörden später, wenn das 'scheme' Gesetz geworden war, entgegen den Festsetzungen des Plans errichtete Bauwerke entschädigungslos beseitigen lassen. Der Nachteil bei dieser an sich sinnvollen Regelung war der, daß die Bauherren oft erfolgreich darauf spekulierten, daß das 'scheme' entweder gar nicht in Kraft trat oder die Behörden es trotz entsprechender rechtlicher Möglichkeiten nicht wagen würden, abreißen zu lassen. Vgl. auch Cullingworth, S. 19

31) 6.-8. Geo. 6., ch. 5, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1943, S. 2 ff.

32) 6.-8. Geo. 6., ch. 5, sec. 1, a.a.O., S. 3: "... to be charged with the duty of securing consistency and continuity in the framing and execution of a national policy with respect to the use and development of land throughout England and Wales, ..."

sich bis zum Jahre 1947 in gesetzlicher Hinsicht kaum etwas. Schon 1930 war von namhaften Fachleuten ein Umdenken in Fragen der kommunalen bzw. überregionalen Planung gefordert worden. Davidge und Warren sahen Planung "... not just as a technique for controlling the layout and design of residential areas, but as a part of a policy of national economic and social planning"³³. Unter den Begriff der Planung sollten nicht nur, wie bisher, überwiegend städtebauliche Veränderungen fallen, sondern es sollte auch die soziale und wirtschaftliche Einflechtung des Menschen in seinen engeren Lebensraum erfaßt werden.

Auf vielfältiges Drängen wurden schließlich in den 40er-Jahren drei Kommissionen berufen, die Reformvorschläge für das überaltete Planungssystem erarbeiten sollten. Die Empfehlungen, die die Berichte dieser drei großen Kommissionen enthielten, waren deswegen von so großer Bedeutung, weil sie in fast allen gesetzgeberischen Initiativen der Nachkriegszeit berücksichtigt wurden.

33) vgl.: Warren/Davidge, Decentralisation of Population and Industry: A New Principle of Town Planning, London 1930, S. 47

2. Die Berichte der Barlow-, Uthwatt- und Scott-Kommissionen mit ihren Auswirkungen auf den Zeitraum zwischen 1947 und 1962

Die Barlow-Kommission³⁴ ging mit ihrem Bericht³⁵, den sie im Jahre 1940 vorlegte, weit über das hinaus, was man nach der Aufgabenstellung³⁶ zum Zeitpunkt ihrer Einsetzung vermuten konnte. Die Kommission erstellte eine detaillierte Analyse der damaligen planungsrechtlichen Situation mit ihren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung³⁷ des Landes, und sprach Empfehlungen aus, die tiefgreifend in das überkommene Planungssystem einwirken sollten.

-
- 34) Die genaue Bezeichnung der Kommission lautet: Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population. Sie wird jedoch üblicherweise nach ihrem Vorsitzenden Barlow benannt
- 35) Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, Parliamentary Papers, Paper of Command, Cmd.6153, HMSO 1940. Im nachfolgenden zitiert als Barlow-Report unter Angabe der jeweiligen Seitenzahl
- 36) Aufgabe der Kommission war es: "To inquire into the causes which have influenced the present geographical distribution of the industrial population of Great Britain and the probable direction of any change in that distribution in the future; to consider what social, economic or strategic disadvantages arise from the concentration of industries or of the industrial population in large towns or in particular areas of the country; and to report what remedial measures if any should be taken in the national interest"
- 37) vgl. Barlow-Report, S. 186: "... the disadvantages in many, if not in most of the great industrial concentrations, alike on the strategical, the social and the economic, side, do constitute serious handicaps and even in some respects dangers to the nation's life and development, and we are of the opinion definite action should be taken by the Government towards remedying them"

Die Mitglieder der Barlow-Kommission kritisierten hauptsächlich, daß Planung bisher nur auf örtlicher Ebene stattgefunden habe, und ein übergeordneter Bezug, der die Interessen der Gesamtbevölkerung berücksichtige, fehle³⁸. Ferner wurde betont, daß die Zusammenballung von Industrie und Bevölkerung in bestimmten Gebieten³⁹ weder wirtschaftlich noch sozial gesehen, dem nationalen Interesse entspräche⁴⁰.

Als Abhilfe wurde von der Kommission einstimmig die Bildung einer zentral wirkenden Behörde empfohlen, deren Aufgabe es vornehmlich sein sollte "... to consider, where necessary in co-operation with the Government Departments concerned, the modification or correlation of existing or future plans in the national interest". Uneinigkeit bestand lediglich darüber, welche administrativen Befugnisse dieser Behörde gegeben werden sollten. Mehrheitlich wurde vorgeschlagen, daß der zu bildende 'National Industrial Board' durch beratende Tätigkeit seine koordinierende Funktion bei den örtlichen Planungsbehörden ausüben sollte. Als einzige wahrhaft exekutive Tätigkeit war an die Kontrolle der industriellen Entwicklung im Raume von Groß-London gedacht.

Mit der vorgesehenen Einrichtung des 'National Industrial Board' wurde zwar der richtige Ansatz für die

38) "Legislation has not yet proceeded so far as to deal with the problem of planning from a national standpoint; there is no duty imposed on any authority or Government Department to view the country as a whole and to consider the problems of industrial, commercial and urban growth in the light of the needs of the entire population". Barlow-Report, S. 27

39) Als Beispiele werden die Großräume von London, Manchester und Birmingham genannt

40) "It is not in the national interest, economically, socially or strategically, that a quarter, or even a larger, proportion of the population of Great Britain should be concentrated within 20 to 30 miles of Central London". Barlow-Report, S. 84

gewünschte zentrale Einwirkungsmöglichkeit auf kommunale Planungsvorhaben gefunden; indem man dieser Zentralbehörde jedoch nur minimale exekutive Befugnisse einräumen wollte, sollte es später an einem wirksamen Instrument fehlen, mit dem durch die Ausübung umfangreicher Kontrollrechte der zentrale Einfluß im nationalen Interesse hätte wirksam werden können.

Von der Barlow-Kommission wurde ferner eine ausgewogene Verteilung von der Industrie und der in den entsprechenden Industriezweigen tätigen Bevölkerung vorgeschlagen und eine weitgehende industrielle Diversifikation in den Industriegebieten gefordert⁴¹. Die Gründe für diese Dezentralisierungstendenzen und den gleichzeitig geforderten Diversifikationsbemühungen lagen in der Annahme, daß derartige industrielle 'Mischgebiete' weit aus weniger anfällig für Rezessionen in bestimmten Wirtschaftszweigen seien, als Regionen, in denen große Industriebereiche alleine konzentriert seien⁴².

Neben der Barlow-Kommission befaßte sich ein weiterer, im Jahre 1941 eingesetzter Ausschuß⁴³ unter dem Vorsitz von Lord Justice Scott mit ähnlichen Fragen der Planung.

41) "A policy of balanced distribution of industry and the industrial population so far as possible throughout the different areas or regions in Great Britain; a policy of appropriate diversification of industries in those areas or regions would tend to make the best national use of the resources of the country...". Barlow-Report, S. 87

42) This policy (Anm.d.Verf., vgl. Fußn. 41) "... would go far to secure for each region or area, through diversification of industry and variety of employment, some safeguard against severe and persistent depression such as attacks on areas dependent mainly on one industry when that industry is struck at bad times. Barlow-Report, S. 88

43) Committee on Land Utilisation in Rural Areas

Dieser Ausschuß war mit dem Ziel berufen worden, "to consider the conditions which should govern building and other constructional development in country areas consistently with the maintenance of agriculture and in particular the factor affecting the location of industry, having regard to economic operation, parttime and seasonal employment, the well-being of rural communities and the preservation of rural amenities". Dem Bericht⁴⁴ dieses Ausschusses, der im Jahre 1942 vorgelegt wurde, war eine Beschreibung der planungsrechtlichen Verhältnisse in den ländlichen Gebieten vorangestellt. Im nachfolgenden Teil des Berichtes wurden die Gründe für die Abwanderung der Landbevölkerung in die Großstädte dargelegt. Ebenso wie die Mitglieder der Barlow-Kommission empfahl der Scott-Ausschuß die Bildung eines zentralen Ministeriums für Planungsfragen. Ferner sollten den größeren und deshalb leistungsfähigeren 'County Council'⁴⁵ mehr planungsrechtliche Kompetenzen zugestanden werden. Auch sollte durch geeignete Maßnahmen die Ansiedlung von Industrie und Handel in ländlichen Gebieten attraktiver gestaltet werden, wobei jedoch gleichzeitig prosperierende, landwirtschaftlich genutzte Gebiete vor schädlichen Einflüssen geschützt werden sollten.

Ebenfalls im Jahre 1942 wurde der Bericht des dritten bedeutenden Ausschusses, der Bericht des 'Expert Committee on Compensation and Betterment'⁴⁶ vorgelegt.

-
- 44) Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas, Parliamentary Papers, Paper of Command, Cmd. 6378, HMSO 1942
 - 45) Vergleichbar mit dem 'County' ist der deutsche Landkreis. Das dem 'County Council' entsprechende Gremium wäre damit der Kreistag
 - 46) Expert Committee on Compensation and Betterment, Final Report, Parliamentary Papers, Paper of Command, Cmd. 6386, HMSO 1942. Im nachfolgenden als Uthwatt-Report benannt, nach dem Vorsitzenden der Kommission, unter Angabe der jeweiligen Seitenzahl zitiert

Die Mitglieder dieser Kommission befaßten sich mit Fragen, die die Wertsteigerung von Grundstücken (betterment) aufgrund öffentlicher Entwicklungs- und Erschließungsmaßnahmen zum Inhalt hatten. Ferner wurden Probleme, die eine grundsätzliche Verpflichtung des Staates zur Gewährung von Entschädigungsleistungen (compensation) bei Eingriffen in individuelle Grundstücksrechte im weitesten Sinne⁴⁷ betrafen, behandelt.

Schon früh war das Prinzip des 'betterment' in dem Bericht der 'Royal Commission on the Housing of the Working Classes' im Jahre 1885 als das 'principle that rates should be levied in a higher measure upon the property which derives a distinct and direct advantage from an improvement, instead of upon the community generally, who have only the advantage of the general amelioration in the health of the district' beschrieben worden⁴⁸. Konsequenterweise wurde den Kommunen durch das 'Housing, Town Planning, etc.' Gesetz von 1909 das Recht⁴⁹ zugestanden, einen finanziellen Ausgleich von Grundstückseigentümern dort zu verlangen, wo wertsteigernde Maßnahmen "by the making of any town planning scheme" vorgenommen worden waren.

Die Schwierigkeiten des als 'Uthwatt-Committee' bekannten Ausschusses lagen darin, gerechte Vorschläge auszuarbeiten, nach denen der nicht durch Eigeninvestitionen zugeflossene Grundstücksmehrwert vom Staat abgeschöpft werden konnte. Für diejenigen Fälle, bei denen

47) Es ist hierunter auch der materielle Ausgleich für schwere Planungs Nachteile zu fassen

48) Housing of the Working Classes, Royal Commission, First Report, Parliamentary Papers, Paper of Command, C 4402, HMSO 1885, S. 47

49) 9. Edw. 7., ch. 44, sec. 58 (3), in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 47 (1909), S. 194

die schließlich als vorrangig empfohlene Methode des 'recoupment'⁵⁰ nicht angewandt werden konnte, wurde ein Prinzip entwickelt, nach dem dem betreffenden Grundstück ein 'Basiswert' zuzuteilen sei, welcher alle 5 Jahre dem entsprechenden tatsächlichen Wert des Grundstückes anzupassen sei. Es sollte eine wiederkehrende Steuer auf den so festgelegten Zuwachs im Grundstückswert gezahlt werden⁵¹.

Von noch größerer Bedeutung waren Analyse und Empfehlung der Kommission bezüglich einer möglichen staatlichen Entschädigungspflicht bei Eingriffen in Grundstücksrechte. Man ging hier von fünf grundsätzlichen Überlegungen aus⁵²:

- (1) Ownership of land does not carry with it an unqualified right of user.
- (2) Therefore restrictions based on the duties of neighbourliness may be imposed without involving the conception that the landowner is being deprived of any property or interest.
- (3) Therefore such restrictions can be imposed without liability to pay compensation.
- (4) But the point may be reached where the restrictions imposed extend beyond the obligations of neighbourliness.
- (5) At this stage the restrictions become equivalent to an expropriation of a proprietary right and interest and therefore (it will be claimed) should carry a right to compensation as such.

50) Hierunter war der zwangsweise Kauf von Grundstücken zum Zwecke der Erschließung und Entwicklung und anschließendem Wiederverkauf zu verstehen, wobei der Erschließungs- und Entwicklungswert realisiert werden sollte

51) Uthwatt-Report, S. 123

52) Uthwatt-Report, S. 17

Durch diese, dem Bericht vorangestellte 'Prämisse' wurde de facto eine der späteren Empfehlungen der Kommission, nämlich unter bestimmten Voraussetzungen eine generelle Entschädigungspflicht des Staates (resp. "a right of compensation as such") anzunehmen, vorweggenommen. Ein wesentlicher Bestandteil des Berichtes war in diesem Punkte deshalb die Festlegung der Voraussetzungen, nach denen staatliche Entschädigungsleistungen gewährt werden sollten.

Allen drei Berichten der erwähnten Kommissionen lag im Kernbereich folgende gemeinsame Auffassung zur Behandlung planungsrelevanter Fragen zugrunde. Grundsätzliche Fragen der Planung sollten auf nationaler Ebene durch eine noch zu bildende, zentralistisch tätige Behörde entschieden werden⁵³. Dabei sollten jedoch den örtlichen Behörden nicht die Befugnisse genommen werden, über planerische Belange ihres Gebietes mitzuentcheiden. Planung dürfe nicht mehr fakultativ betrieben werden, sondern als 'Pflichtaufgabe' zum Tätigkeitsbereich der dafür zuständigen Verwaltungsgremien gehören. Zugunsten des öffentlichen Interesses müßten die Befugnisse der Grundbesitzer, nach Belieben mit ihrem Land zu verfahren, eingeschränkt werden.

Die Empfehlungen der drei Kommissionen wurden in dem als 'Principal Act' bezeichneten 'Town and Country Planning Act, 1947'⁵⁴ und den in den Jahren 1951, 1953, 1954 und 1959 folgenden, ergänzenden Gesetzen (Amendments) weitgehend berücksichtigt.

So wurde zum Beispiel durch den 'Town and Country Planning Act, 1947' das Recht, Grundstücke den eigenen Vor-

53) Eingeführt durch den Minister of Town and Country Planning Act, 1943, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1943, S. 2 ff.

54) 10.-11. Geo. 6., ch. 51, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1947, Bd. 2, S. 1346 ff.

stellungen gemäß zu bebauen oder bestehende Nutzungen zu ändern, zunächst radikal eingeschränkt. Mit dem Eigentum an Grundstücken war das unbeschränkte Recht verbunden "... to go on using the land for its existing purpose"; alle anderen grundstücksbezogenen Maßnahmen waren von einer behördlichen Erlaubnis abhängig gemacht⁵⁵.

Beim Kauf von Grundstücken wurde der durch die vorangegangene Erschließung des jeweiligen Objektes manifestierte Wert dadurch abgeschöpft, daß dem Verkauf lediglich ein 'Gebrauchswert' (existing use value) zugrundegelegt wurde⁵⁶. Dies bedeutete die Enteignung des im Bodenwert enthaltenen 'development value', wofür vom Staat ein Betrag von £ 300 Millionen für Entschädigungsleistungen zur Verfügung gestellt wurde⁵⁷. Die letztgenannte Regelung wurde jedoch bereits im Jahre 1954 aus politischen Gründen zugunsten einer weniger enteignend wirkenden gesetzlichen Maßnahme abgeschafft.

Eine weitere erwähnenswerte Neuerung des Gesetzes von 1947 war die Einführung der 'development plans'⁵⁸, die die 'town planning schemes' des 'Housing, Town Planning, etc. Act, 1909' ablösten. An den Inhalt dieser Pläne, die ebenfalls von den örtlichen, mit der Planung betrauten Behörden aufzustellen waren und die der ministeriellen Zustimmung⁵⁹ bedurften, wurden durch das neue Gesetz weitaus strengere Anforderungen gestellt⁶⁰

55) 10. & 11. Geo. 6., ch. 51, sec. 12, a.a.O., S. 1363

56) 10. & 11. Geo. 6., ch. 51, sec. 61, a.a.O., S. 1424.
Vgl. auch: Heap, Encyclopedia of the Law of Town and Country Planning, London 1980, Bd. 1, S. 1007

57) 10. & 11. Geo. 6., ch. 51, sec. 58 (2), a.a.O., S. 1421

58) 10. & 11. Geo. 6., ch. 51, sec. 5 ff., a.a.O., S. 1354 ff.

59) Es war die Zustimmung des 'Minister of Town and Country Planning' erforderlich, der sich der Hilfe eines 'Central Land Board' bediente

60) 10. & 11. Geo. 6., ch. 51, sec. 5 (2), (3), a.a.O., S. 1355-1356

als dies bei den bis dahin geltenden 'town planning schemes' der Fall war. Zudem gewann die Raumplanung durch die Tatsache, daß die 'development plans' ständig fortgeschrieben wurden, ein bisher nicht erreichtes Maß an Flexibilität.

Im Unterschied zu der bisherigen Auffassung über Ziele und Zwecke der Planung wurde durch das Gesetz von 1947 ein Abrücken vom 'planning primarily in terms of amenity and convenience' zum 'planning on the basis of securing proper control over the use of land' dokumentiert⁶¹. Es flossen zwei Planungskonzepte in das 'neue' Gesetz ein, die mit den Begriffen des 'regulatory planning' und des 'positive planning' umschrieben werden konnten.

Zum Bereich des 'positive planning' gehörten diejenigen Vorschriften des Gesetzes von 1947, die zu einer umfassenden Erschließung und Beplanung ganzer Gebiete ermächtigten⁶². Zu der rein 'regulatory' wirkenden Planung, wie sie auch in den frühen Jahren betrieben wurde, waren die Maßnahmen zu rechnen, die im Zuge des behördlichen Erlaubnisverfahrens bei genehmigungspflichtigen Vorhaben anhand der Festsetzungen der 'development plans' getroffen wurden.

Durch die 'Town and Country Planning Acts' der Jahre 1953, 1954 und 1959⁶³ wurden, wie bereits angedeutet,

61) Telling, S. 13

62) vgl. beispielsweise: 10.-11. Geo. 6., ch. 51, sec. 26 ff. und sec. 37 ff., a.a.O., S. 1382 ff. und S. 1397 ff.

63) 1. & 2. Eliz. 2., ch. 16, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1953, S. 117 ff., 2. & 3. Eliz. 2., ch. 72, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1954, S. 966 ff., 7. & 8. Eliz. 2., ch. 53, in: The Public General Acts and Measures 1959, S. 817 ff.

einige einschneidende Bestimmungen des 'Principal Act' von 1947 wieder rückgängig gemacht. Die Änderungen betrafen die Vorschriften über die Zuordnung des im Grundstückswert enthaltenen 'development value' sowie den Modus der aufzuwendenden staatlichen Entschädigungsleistungen bei enteigneten Eingriffen.

3. Der Zeitraum von 1962 bis 1970

Erneuter 'Principal Act', der an die Stelle der vorangegangenen planungsrechtlichen Gesetze trat, ohne jedoch wesentliche Änderungen an den 1947 eingeführten Prinzipien vorzunehmen, war der 'Town and Country Planning Act, 1962'⁶⁴. Es folgten ergänzende Gesetze (Amendments) in den Jahren 1963, 1965, 1966 und 1968.

Vom, für das Planungswesen zuständigen, Minister wurde 1964 eine 'Planning Advisory Group' eingesetzt, die mit der Aufgabe betraut war, die Funktionsfähigkeit des 1947 eingeführten Systems der 'development plans' zu überprüfen und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Der Bericht der Gruppe, der bereits ein Jahr nach ihrer Einsetzung unter dem Titel 'The Future of Development Plans' veröffentlicht wurde, enthielt Feststellungen, die zur Grundlage einer dem Parlament vorgelegten ministeriellen Stellungnahme⁶⁵ gemacht wurden.

In dem 'White Paper' der Regierung wurden drei wesentliche Mängel⁶⁶ des bis dahin bestehenden Systems betont. Die Entwicklung der 'development plans' werde

64) 10. & 11. Eliz. 2., ch. 38, in: The Public General Acts and Measures of 1962, S. 427 ff.

65) Parliamentary Papers, Papers of Command, Cmnd.3333, Minister of Housing and Local Government, Town and Country Planning, HMSO 1967

66) Parliamentary Papers, a.a.O., S. 1

immer noch durch einen umständlichen und zeitraubenden Verfahrensgang behindert. Eine ausreichende Bürgerbeteiligung, die eine vorzeitige Berücksichtigung der Interessen der unmittelbar Betroffenen erlaube, sei nicht gegeben. Schließlich seien die bestehenden gesetzlichen Vorschriften über die Aufstellung von 'development plans' und über die Kontrolle der in den Plänen enthaltenen Festsetzungen eher darauf angelegt, in einer Art 'Negativkontrolle' unerwünschte Entwicklungen zu stoppen, als durch einen positiven Stimulus die Bedingungen für eine menschengerechte Umwelt zu schaffen. Als Abhilfe wurde unter anderem die schrittweise Einführung einer neuen Art von 'development plans' propagiert, die als 'structure plans' in größeren Verwaltungsregionen (counties, county boroughs) die allgemeinen Ziele der Planungspolitik umreißen sollten. Auf örtlicher Ebene sollten die 'structure plans' durch zustimmungsabhängige 'local plans' ergänzt werden⁶⁷.

Mit dem Erlaß der 'Town and Country Planning Act, 1968'⁶⁸ wurden die vorgeschlagenen Änderungen über die Aufteilung der 'development plans' in 'structure-' und 'local plans' zur gesetzlichen Neuregelung. Auch weitete man den Bereich dessen, was von der staatlichen Planung erfaßt werden sollte, dadurch aus, indem man zusätzliche Anforderungen an den regelbedürftigen Inhalt der 'development plans' stellte. Hier gab man dem Drängen einiger Planungsfachleute nach, die gefordert hatten, daß neben der eigentlichen Nutzung von Grund und Boden (= physical use of land), Angelegenheiten wie 'population growth projections, transport policies, financial considerations and social implications of plan-

67) Parliamentary Papers, a.a.O., S. 11

68) 16. & 17. Eliz. 2., ch. 72, sec. 1 ff., in: The Public General Acts and Measures 1968, Bd. 2, S. 1955 ff.

ning' bei der Aufstellung von 'development plans' berücksichtigt werden müßten⁶⁹.

Andere Neuerungen bezogen sich auf die Bestimmungen über die Durchführung der Planungskontrolle⁷⁰ und die Einsetzung sogenannter 'planning inquiry commissions', denen die Entscheidung über die Durchführung bestimmter Planungsmaßnahmen vorbehalten waren⁷¹.

4. Die Entwicklung von 1971 bis zum heutigen Stand der Gesetzgebung

Schon 1972 trat ein dritter 'Principal Act' der 'Town and Country Planning Act, 1971'⁷² in Kraft, durch den die zwischen 1962 und 1968 verabschiedeten planungsrechtlichen Gesetze mit geringen Abweichungen in einem Gesetz zusammengefaßt wurden. Dieser 'Principle Act' von 1971, ergänzt durch Nachträge⁷³ aus den Jahren 1972, 1974

69) McAnslan, Land, Law and Planning, London 1975, S. 40

70) 16. & 17. Eliz. 2., ch. 72, sec. 15 ff., a.a.O., S. 1967 ff.

71) 16. & 17. Eliz. 2., ch. 72, sec. 61 ff., a.a.O., S. 2006 ff.

72) 19. & 20. Eliz. 2., ch. 78, in: The Public General Acts and Measures 1971, Bd. 3, S. 1717 ff. Im folgenden wird der Town and Country Planning Act, 1971 unter Voranstellung der jeweiligen section abgekürzt bezeichnet als 'TCP-Act 1971'. Auf die genaue Angabe der Fundstelle wird im übrigen verzichtet; die beigelegte Seitenzahl bezieht sich stets auf Bd. 3 der Reihe The Public General Act and Measures 1971

73) Ergänzende Gesetze waren: Der Town and Country Planning (Amendment) Act, 1972, Town and Country Amenities Act, 1974 und der Town and Country Planning (Amendment) Act, 1977. In gleicher Form wie der TCP-Act 1971 wird der Town and Country Planning (Amendment) Act 1972 zitiert als 'TCP (Amendment)-Act 1972', wobei sich die verwandte Seitenzahl stets auf Bd. 1 der Reihe The Public General Act and Measures 1972 bezieht

und 1977, bildet zusammen mit dem 'Local Government Act, 1972'⁷⁴ und dem 'Local Government, Planning and Land Act, 1980'⁷⁵ die heutige gesetzliche Grundlage für das Planungsrecht von England und Wales.

Mit dem 'Local Government Act, 1972', der am 1.4.1974 in Kraft trat, wurde in England ein 2-stufiges Verwaltungssystem eingeführt, das die englische Verwaltungsstruktur grundlegend reformierte. Statt der bis zu diesem Zeitpunkt geltenden verwaltungstechnischen Aufteilung des Landes in 'administrative counties', county boroughs, non-county boroughs' und 'urban/rural districts' wurden insgesamt 45 'county councils'⁷⁶ als Körperschaften der höheren Verwaltungsebene und 332 'district councils'⁷⁷ auf nachgeordneter Ebene neu geschaffen und eine Umverteilung von Zuständigkeiten vorgenommen⁷⁸.

Zu den Zuständigkeiten der 'county councils' in ihrer Funktion als Planungsbehörde gehört die Aufstellung der neu eingeführten 'structure plans'. Neben einer Vielzahl von anderen Planungsfunktionen fällt die Erstellung der den 'structure plans' untergeordneten 'local plans' grundsätzlich in den Aufgabenbereich der 'district councils' als örtlicher Planungsbehörde.

74) 20. & 21. Eliz. 2., ch. 70, in: The Public General Acts and Measures 1972, Bd. 3, S. 1989 ff. Im nachfolgenden unter Voranstellung der jeweiligen section zitiert als 'LG-Act 1972', wobei sich die beigefügte Seitenzahl stets auf Bd. 3 der Reihe The Public General Acts and Measures 1972 bezieht

75) 26. & 27. Eliz. 2., ch. 65 in: 'Current Law' Statutes Annotated, 1980, pt. 12. Im folgenden abgekürzt zitiert als LPL-Act 1980

76) Diese werden wiederum in 6 'Metropolitan County Councils' und 39 'Non-Metropolitan County Councils' unterteilt

77) Von den 352 'District Councils' werden 36 als 'Metropolitan District Councils' und 296 als 'Non-Metropolitan District Councils' bezeichnet

78 Sec. 1, LG-Act, S. 1989

Mit dem Erlaß des 'Local Government, Planning and Land Act, 1980' am 13.11.1980 wurde eine Reihe der unterschiedlichsten Ziele verfolgt, die allerdings nicht ausschließlich dem kommunalen Raumplanungsrecht zuzuordnen sind⁷⁹. In dem hier interessierenden Zusammenhang sind unter anderem die Vorschriften über die Ausdünnung der ministeriellen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Tätigkeit der 'local authorities' und die in fakultativer Form gefaßten Bestimmungen zur zeitlichen Straffung bestimmter Plan-aufstellungsverfahren zu nennen. Von rechtspolitisch hervorragender Bedeutung ist die mit der Verabschiedung des 'Local Government, Planning and Land Act, 1980' verbundene Aufhebung des 'Community Land Act, 1975', der im Endeffekt die vorübergehende Nationalisierung von Grund und Boden zur Realisierung der raumordnungsbedeutsamen Zielvorstellungen vorsah.

Neben den genannten gesetzlichen Grundlagen des englischen Planungsrechtes sind auch die Gerichtsentscheidungen zu beachten, die in Anwendung der planungsrechtlichen Bestimmungen ergehen. Zur weiteren Bedeutung des 'Case Law' im englischen Rechtssystem wird in diesem Zusammenhang auf die einleitenden Ausführungen⁸⁰ der vorliegenden Arbeit verwiesen.

79) vgl. auch die 'words of enactment' (nach dem 'Statute Law Revision Act, 1848', ch. 62, sec. 3) für den 'Local Government, Planning and Land Act, 1980

80) vgl. oben S. 14 - 16

III. Die Konzentration staatlicher Befugnisse und die formalisierte Absicherung individueller Freiheitsrechte in der Entwicklung des Planungsrechtes

Wie oben bereits näher dargelegt⁸¹ war die Beseitigung der sanitären und gesundheitlichen Mißstände zu Beginn der hier interessierenden staatlichen Planungstätigkeit vorrangig. Im Laufe der Zeit begann sich dann eine immer stärker anwachsende Entscheidungsgewalt beim Staat zu konzentrieren, die sich z.B. in der Zunahme derjenigen Angelegenheiten ausdrückte, die von Staats wegen nach planungsrechtlichen Gesichtspunkten reglementiert wurden. Daneben vollzog sich eine Verlagerung von Planungszuständigkeiten von lokale auf zentrale Verwaltungsinstanzen.

Diese Entwicklungen spiegelten sich in der abnehmenden Freiheit des Einzelnen wieder, nach eigenem Gutdünken Land zu erwerben, zu bebauen und zu nutzen. So war die Aufstellung der 'schemes'⁸², welche durch ihre sehr allgemeinen und unbestimmten Festsetzungen bürgerliche Freiheiten nur im geringen Maße beeinträchtigten, anfangs in das freie Ermessen der Behörden gestellt. Später wurden die 'schemes' durch die vom Regelinhalt her viel präziseren 'development plans' abgelöst, deren Aufstellung zudem zwingend gesetzlich vorgeschrieben war.

Trotz der aufgezeigten Entwicklung wurde - abgesehen von dem 1947 eingeleiteten Versuch, den im Grundstücks- wert enthaltenen 'development value' zu nationalisieren - an dem System des privaten Grundstückseigentums mit einem grundsätzlichen Erschließungs- und Nutzungsrecht festgehalten und die gerichtliche Kontrolle des

81) vgl. oben S. 22 ff.

82) vgl. oben S. 26

'due process' bei der Einschränkung von privaten Rechten am Eigentum erhalten⁸³. Zur Sicherung von Individualrechten gegenüber staatlichen Eingriffen und zur Erfassung der für die Planungsentscheidungen maßgeblicher Umstände, wurden frühzeitig Verfahrenstechniken und Rechtsinstitute entwickelt, die immer noch, in verbesserter Form den heutigen planungsrechtlichen Gegebenheiten angepaßt, existieren.

So geht die Einrichtung der Öffentlich zu veranstaltenden 'local inquiry' auf die Bestimmungen des 'Public Health Act, 1848' zurück, wonach mit Hilfe der öffentlichen Anhörung geklärt werden sollte, ob das Gesetz in bestimmten Punkten für das entsprechende Gebiet Anwendung finden sollte⁸⁴. Heute wird durch den 'Town and Country Planning Act, 1971' die Möglichkeit eröffnet⁸⁵, bei Einwänden gegen die Festsetzungen der 'local plans' eine 'local inquiry' durchzuführen.

Neben der 'local inquiry' dient die Vornahme der rechtlich verfahrensgebundenen 'inspections' vorwiegend der Ausführung von Verwaltungsvorschriften im öffentlichen Wohnungsbau (Housing), der öffentlichen Gesundheitsvorsorge und dem Umweltschutz. Von diesem Rechtsinstitut wurde schon im Jahre 1667 in Anwendung des 'Act for the Rebuilding the City of London'⁸⁶ ausgiebig Gebrauch gemacht.

83) Als frühes Beispiel für eine derartige gerichtliche Verfahrenskontrolle mag die Entscheidung Cooper v. Wandworth Board of Works (1863), 143 E.R. 414 dienen. Ehe private Eigentumsrechte tangiert werden, muß durch die öffentlichen Behörden klargestellt sein, daß "no man is to be deprived of his property without his having an opportunity of being heard"

84) 11. & 12. Vict., ch. 63, sec. VIII ff., in: Statutes at Large, Vol. 88 (1848), S. 455 f.

85) Sec. 13 TCP-Act 1971, S. 1729

86) vgl. oben S. 21

Zu den heutigen Verfahrensabschnitten bei der Durchführung einer 'inspection' gehört die behördliche Absichtserklärung, das betreffende Grundstück zu betreten (notice of intention), die eigentliche Inspektion, anschließender Bericht an die örtliche/zentrale Verwaltungsbehörde, und eine an den angetroffenen Verhältnissen orientierte Aktion. Die auf eine 'inspection' hin getroffene Maßnahme kann in einer gerichtlichen Einbestellung (summons to court), einer 'draft clearance order'⁸⁷ oder einem ministeriellen Tätigwerden bestehen.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird auf die bereits benannten und andere Rechtsinstitute, die im Planungsrecht relevant sind, detaillierter einzugehen sein.

87) Von der Ortsbehörde erlassene Räumungsverfügung

C.: Grundlagen über Bedeutung, Aufstellung und Aus-
arbeitung von 'structure plans' und 'local plans'
nach geltendem Recht

I. Begriffsbestimmung

Als wesentlicher Bestandteil des englischen Planungsrechtes sind die 'structure plans' und die 'local plans' anzusehen, auf deren Grundlage sich die Umsetzung allgemeiner Planungspolitik und individueller Plangestaltung vollzieht.

Die 'structure/local plans' haben insofern eine Doppelfunktion, als sie einerseits staatliche Planung auf einen längeren Zeitraum hin festschreiben und damit in gewissem Umfange eine Bindung des Staates an die eigene Raumordnung erzeugen, andererseits für den Bürger den Rahmen abgrenzen, in dem die Entwicklung eines Gebietes möglich ist.

1. Die 'structure plans'

Einen dem englischen 'structure plan' entsprechenden deutschen Raumordnungsplan gibt es nicht. Ebenso wenig ist in den englischen Gesetzen, insbesondere in dem einschlägigen 'Town and Country Planning Act, 1971' eine Legaldefinition dieses Begriffes enthalten. Durch Abschnitt 7 (1A) des 'Town and Country Planning Act, 1971' wurden lediglich einige Wesensmerkmale der 'structure plans' vom Gesetzgeber mit dem Ziel festgelegt, hierdurch gewisse Mindestanforderungen inhaltlicher Art bei der Aufstellung von 'structure plans' zu gewährleisten.

Der 'structure plan' kann aber als eine Art kommunaler Entwicklungsplan umschrieben werden, der als eine

schriftliche Darstellung der Ziele und Lösungsvorschläge der zuständigen Behörden für die Entwicklung eines bestimmten Bereiches, die Flächennutzung, den Umweltschutz sowie Verkehrsplanung und -bedienung, einzusetzen ist. Desmond Heap¹ bezeichnet die 'structure plans' auch als "statements of broad policies, illustrated by diagrams and descriptive matter" und folgert: "The object of a structure plan will be to sketch out trends and tendencies, to lay down general lines and to show broadly and without detail how development is going to shape-up within the area of the structure plan".

Ergänzend kann noch aus der Rede des damaligen 'Minister of Housing and Local Government' Mac Dermot vom 22.2.1968 zitiert werden², der bei der Beratung zum Entwurf des 'Town and Country Planning Act, 1968' ausführte: "... although a structure plan will be basically about land use, it will deal with the subject in terms of the policies applicable to the mayor uses... such as housing, education, recreation, industry and commerce and relating to broad intentions about the land use represented by those policies to the traffic policies, and to the policies for the movement of people and of goods - the whole plan being framed with regard to its relationship to the neighbouring areas".

Noch einmal wird deutlich, daß mit den 'structure plans' eine grundsätzliche Politik der Planung mit Schwerpunkten in Bereichen des öffentlichen Wohnungsbaus, der Erziehung, des öffentlichen Verkehrssystems

1) Heap, An Outline of Planning Law, 7. Aufl., London 1978, S. 56

2) Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report, Standing Committee G, sess. 1967 - 1968, Bd. 9, Sp. 108

und der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Regionen formuliert wird, wobei aufgrund der umfassenden Festsetzungen, zumindest mittelbar in nahezu alle menschlichen Lebensbereiche eingegriffen wird.

2. Die 'local plans'

Im Gegensatz zum 'structure plan' kann ein 'local plan' über Eigenschaften verfügen, die den Vergleich mit einem deutschen Bebauungsplan zulassen. Bei diesem Vergleich ist deswegen bewußt auf das Wort 'kann' abzustellen, weil einerseits eine Legaldefinition des Begriffes 'local plan' in englischen Gesetzen nicht wiedergegeben wird und dadurch bedingt den für die Aufstellung dieses Planes zuständigen Behörden ein weiter Interpretationsrahmen überlassen bleibt, andererseits es nicht bei einem bestimmten Typus des 'local plan' belassen wurde, sondern den jeweiligen planungsrechtlichen Bedürfnissen entsprechend, verschiedenartige 'local plans' zugelassen wurden³. So nehmen die 'Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974'⁴ beispielsweise Bezug auf 'local plans' in der Bezeichnung als 'district plans, action area plans' und 'subject plans'.

Bei der Beratung über den Entwurf des 'Town and Country Planning Act, 1968' am 29.2.1968 gab der für diesen Fachbereich zuständige Minister Mac Dermot bei seinen Ausführungen über die Natur der 'local plans' fol-

-
- 3) Sec. 11 (4) TCP-Act 1971 lautet:
"Different local plans may be prepared for different purposes for the same part of the area"
- 4) vgl. reg. 15 der Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974, in: Heap, Encyclopedia, Bd. 3, S. 3965. Unter Voranstellung der jeweiligen regulation nachfolgend als 'TCP (SLP)-Regulations 1974' zitiert; auf die genaue Angabe der Fundstelle wurde verzichtet; die beigefügte Seitenzahl bezieht sich stets auf Bd. 3 des Werkes Heap, Encyclopedia

gende Erklärung⁵ ab: "Local plans will be either plans with a varying degree of detail about a particular part of the area of the planning authority or plans which have a particular function or cover a particular aspect of planning for a rather wider area".

Trotz der festgestellten Unzulänglichkeiten bei der rechtlichen Beurteilung stellt sich der 'local plan' damit als eine ins einzelne gehende Ergänzung der 'structure plans' dar. Die in sec. 11 (9) des 'Town and Country Planning Act, 1971' enthaltene Regelung⁶ des Inhaltes, daß die Festsetzungen der 'local plans' denen der 'structure plans' zu entsprechen hätten, be- kommt mit der Feststellung, daß die in den 'structure plans' enthaltenen allgemeinen Planungsgrundsätze erst durch die Bestimmungen der 'local plans' ausgeführt werden, ihren vollen Sinngehalt.

Weitere Einzelheiten, u.a. über das bei der Aufstellung der 'local plans' zu beachtende Verfahren, zu dem im späteren Verlauf der Arbeit Stellung zu nehmen ist, sind in den sec. 11 bis 18 des genannten Gesetzes enthalten.

Der 'local plan' wird auch als das wichtigste Instru- ment zur Durchführung der 'development control', der Erschließungs- und Entwicklungskontrolle bezeich- net.

Anhand seiner Festsetzungen wird über Gewährung oder Nichtgewährung der erforderlichen Erlaubnis zu einer baulichen oder anderweitig planungsrechtlich relevan- ten Maßnahme entschieden. Da hierdurch meistens der

5) Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report, Standing Committee G, sess. 1967-1968, Bd. 9, Sp. 190

6) Sec. 11 (9) TCP-Act 1971 lautet auszugsweise: "In formulating their proposals in a local plan the local planning authority shall secure that the proposals conform generally to the structure plan.."

Bürger unmittelbar betroffen sein wird, wird von Bedeutung sein, welche Einwirkungsmöglichkeiten der einzelne auf den Plangestaltungsprozeß überhaupt hat, welche Rechtsmittel gegen beabsichtigte Festsetzungen der 'local plans' möglich sind, und in welchem Umfange bereits bestehende Festsetzungen angefochten werden können.

II. Aufbau und Zuständigkeiten der Planungsbehörden

1. Das 'central department'

Die zentrale Instanz und Aufsichtsbehörde für den kommunalen Planungsbereich ist das 'Department of the Environment', dem der 'Secretary of State for the Environment' vorsteht.

Diese in ihrer Funktion zentralistisch tätige Behörde ist mit umfassenden Vollmachten, u.a. auch auf die Gestaltung von 'structure/local plans' bezogen, ausgestattet und ist bereits seit 1943 mit der Aufgabe betraut "... to be charged with the duty of securing consistency and continuity in the framing and execution of a national policy with respect to the use and development of land throughout England and Wales..."⁷. Zwar wurden verschiedentlich Ansätze gemacht⁸, dem 'Department of the Environment' Befugnisse zu entziehen, um durch deren Übertragung auf örtliche Planungsbehörden einen gewissen Devolutionseffekt zu erreichen; letztlich blieben diese Versuche jedoch nur Makulatur, da dem 'Department' in entscheidenden Planungsfragen

7) 6. - 8. Geo., ch. 5, sec. 1, in: The Public General Acts and Measures of 1943, S. 3

8) U.a. durch den Town and Country Planning Act, 1971 und zwar durch die Bestimmung, daß die 'local plans' grundsätzlich keiner ministeriellen Zustimmung bedürften; vgl. auch unten S. 115

immer noch ein gesetzlich verankerter Entscheidungsvorbehalt zusteht.

Nach wie vor ist deshalb davon auszugehen, daß die örtlichen Planungsbehörden in weitem Umfang vom 'Department of Environment' abhängig sind und in ihrer Tätigkeit genauestens kontrolliert werden.

2. Die 'local authorities'

Seit der Verwaltungsstrukturereform vom 1.4.1974, durch die in England der 2-stufige Verwaltungsaufbau eingeführt wurde, sind dem 'Department of the Environment' insgesamt 422 sogenannter 'local planning authorities' nachgeordnet. Davon nehmen 53 'county councils' als 'county planning authorities' und 369 'district councils'⁹ als 'district planning authorities' planerische Funktionen wahr.

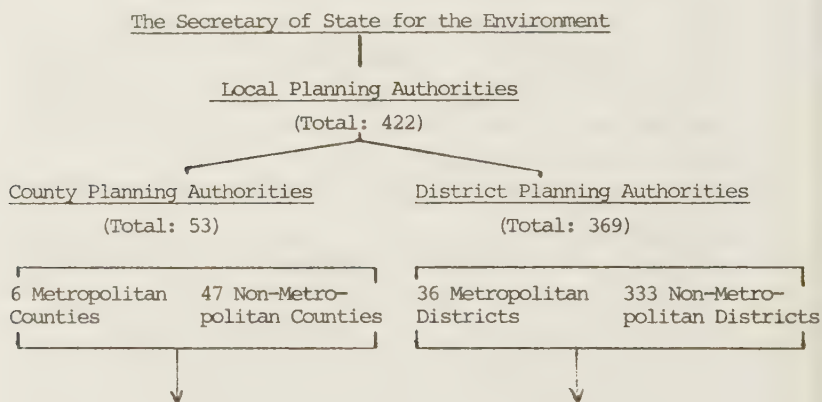
Auf der ersten Verwaltungsstufe sind seit der Neuregelung durch den 'Local Government Act, 1972' die 'county councils' als örtliche Planungsbehörden für das Gebiet einer Grafschaft (county) tätig, während die 'district councils' als örtliche Planungsbehörden für das Gebiet der Grafschaftsbezirke (county districts) die zweite Ebene innerhalb des Verwaltungsaufbaues bilden.

Da ein 'county' sich aus mehreren 'districts' zusammensetzt, existieren für ein bestimmtes Gebiet immer zwei Planungsbehörden, die teilweise sogar konkurrierende

9) Es wird begrifflich, je nach Lage, bei den 'county planning authorities' noch zwischen 6 'metropolitan counties' und 47 'non-metropolitan counties' sowie bei den 'district planning authorities' zwischen 36 'metropolitan districts' und 333 'non-metropolitan districts' unterschieden. Die Einteilung richtet sich danach, ob eher der städtische oder der ländliche Charakter eines Gebietes überwiegt

Aufgaben wahrnehmen¹⁰. Wird bei der Beschreibung einzelner Funktionen innerhalb des 'Town and Country Planning Act, 1971' auf die 'local planning authorities' als Funktionsträger abgestellt, so sind grundsätzlich beide Planungsbehörden gemeint¹¹.

Zur besseren Übersicht des erläuterten Verwaltungsaufbaues und zur Verteilung einiger grundsätzlicher Zuständigkeiten bei den örtlichen Planungsbehörden wird auf das folgende Diagramm und die anschließende ergänzende Darstellung¹² verwiesen.



10) Dies gilt vor allem im Bereich des 'town development'

11) vgl. sec. 182 (1) LG-Act 1972, S. 2118

12) vgl. zur ergänzenden Zusammenstellung auch Heap, Encyclopedia, Bd. 1, S. 1017

Country Councils

District Councils

(1) TOWN DEVELOPMENT

(1) TOWN DEVELOPMENT

(2) PLANNING

(2) PLANNING

Structure plans
Development plan
schemes
Development Control

Local plans

Development Control
Advertisement Control
Derelict land

Derelict land
National parks
Country parks
Conservation areas
Building preservation
notices

Country parks
Conservation areas
Building preservation
notices
Listed building control
Acquisition and disposal
of land for planning
purposes, development
or redevelopment

Acquisition and disposal
of land for planning pur-
poses, development or
redevelopment

(3) TRANSPORTATION

(3) TRANSPORTATION

Transport planning
Highways
Traffic
Public transport
Road safety

Public transport under-
takings

Von den genannten Zuständigkeiten, die hier lediglich beispielhaft und nicht abschließend aufgezählt sind, sind neben denjenigen für die 'structure/local plans' die der 'development control' sowie die des 'Landan-/verkaufs zu Planungszwecken' rechtlich von herausragendem Interesse. Die meisten der übrigen angeführten Tätigkeitsbereiche sind eher in ihren praktischen Auswirkungen bedeutsam.

Die Zuweisung einzelner Funktionen findet sich verstreut in einer Vielzahl unterschiedlicher, die jeweilige Rechtsmaterie regelnder Gesetze. Von einer entsprechenden Wiedergabe der einzelnen Rechtsgrundlagen ist grundsätzlich Abstand genommen worden; nur in den Fällen, in denen es zu einer Untersuchung eines bestimmten Rechts-

gebietes kommt, erfolge ein Hinweis auf die relevanten Rechtsquellen.

Im Zuge einer effektiveren Arbeitsteilung wurde bei den 'county/district councils' für eine weitgehende Delegation von Planungsaufgaben gesorgt. Gesetzlich ist vorgesehen¹³, daß von den örtlichen Planungsbehörden Planungsausschüsse gebildet werden können, sobald "they think it expedient... for the efficient discharge of their functions under the (Town and Country Planning) Act of 1971".

Unter den gleichen Voraussetzungen können die Mitglieder eines bereits gebildeten Planungsausschusses ihrerseits Unterausschüsse einsetzen, deren Befugnisse jedoch dann nicht weiter gehen, als die der Hauptausschüsse. Ebenfalls ist es zulässig¹⁴, Planungsaufgaben an einzelne Vertreter der 'local authorities' zu delegieren, deren Entscheidungen sodann als solche der Behörden gelten.

Hiermit wird den Bedürfnissen einer modernen Verwaltung, die bei Angelegenheiten geringeren Schwierigkeitsgrades flexibel und ohne Zeitverlust mit hinnehmbaren Einbußen im demokratischen Entscheidungsprozeß arbeiten sollte, Rechnung getragen.

13) sec. 101 LG-Act 1972, S. 2065

14) sched. 2, sec. 1 TCP-Act 1971, S. 1983

III. Inhaltliche Anforderungen und Verfahrensmodalitäten bei der Konzeption von 'structure plans'

Ausschließliche gesetzliche Zuständigkeit für die Aufstellung der 'structure plans' besitzen die 'county planning authorities'.¹⁵ Weitere gesetzliche Vorschriften für das bei der Konzeption der 'structure plans' zu beachtende Verfahren sind in den sec. 6-10C des 'Town and Country Planning Act, 1971' enthalten. Mit sec. 18 desselben Gesetzes wird der zuständige 'Secretary of State' dazu ermächtigt¹⁶, durch Rechtsverordnung, Inhalt, Form und das bei der Vorbereitung der 'structure plans' einzuhaltende Verfahren näher zu bestimmen. Von dieser Rechtsgrundlage ist durch den Erlaß der 'Town and Country Planning (structure/local plans) regulations 1974'¹⁷ Gebrauch gemacht worden. Die genannten Bestimmungen bilden neben dem einschlägigen 'Case Law' den gesetzlichen Rahmen für die 'structure-' und 'local plans'.

1. Der 'survey of area'

Bereits nach dem alten 'Town and Country Planning Act, 1947'¹⁸ waren die mit kommunaler Planung befaßten Behörden verpflichtet, innerhalb eines vorgeschriebenen Zeitraums für das von ihnen verwaltete Gebiet eine Art von 'Bestandsaufnahme' (survey of area) anzufertigen,

15) vgl. sec. 7 (1) TCP-Act 1971, S. 1722 in der Fassung des sched. 14, para. 2 des LPL-Act 1980 i.V.m. sec. 183 (1) LG-Act 1972, S. 2120

16) sec. 18 (1) lautet: "... the Secretary of State may make regulations with respect to the form and the content of structure and local plans and with respect to the procedure to be followed in connection with their preparation, submission, withdrawal, approval, adoption, making, alteration, repeal and replacement;...".

17) TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3959ff.

18) 10. & 11. Geo. 6., ch. 51, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1947, Bd. 2, S. 1354

aus der wiederum fristgebunden der damalige Entwicklungsplan (development plan) aufzustellen war. Dieser Regelung lag die Vorstellung zugrunde, daß einem Entwicklungsplan, in dem beispielsweise Flächen für die Bereiche Wohnen/Hausbau festzulegen waren, notwendigerweise eine Analyse der bestehenden Bevölkerungsdichte und der zukünftigen Trends vorauszugehen habe, um eine sinnvolle Bestimmung der für Wohnzwecke reservierten Flächen überhaupt treffen zu können.

Den Gedanken weiter fortführend wurde durch sec. 6 (1) des 'Town and Country Planning Act, 1971' die Regelung getroffen, daß jedem 'structure plan' eine Untersuchung¹⁹ vorangestellt werden müsse, die die "... matters which may be expected to affect the development of that area or the planning of its development..." zu überprüfen habe. Diese allgemein gehaltene Umschreibung der bei der Erstellung der 'survey of area' einzubeziehenden Umstände, wurde durch sec. 6 (3) des genannten Gesetzes dahingehend spezifiziert, daß insbesondere

- the principal physical and economic characteristics of the area of the authority (including the principal purposes for which the land is used) and, so far as they may be expected to affect that area, of any neighbouring areas,
- the size, composition and distribution of the population of that area (whether resident or otherwise),
- the communications, transport system and traffic of that area and, so far as they may be expected to affect that area, of any neighbouring areas,

19) Die 'country planning authority' ist für diese Untersuchung (= survey of area) zuständig; vgl. sec. 183 (1) LG-Act 1972, S. 2120

- such other matter as may be prescribed²⁰ or as the Secretary of State may in a particular case direct,
- any considerations not mentioned in any of the preceding paragraphs which may be expected to affect any matters so mentioned

Beobachtung zu finden hätten.

Schon die vom englischen Gesetzgeber getroffene Auswahl der in Betracht zu ziehenden besonderen Eigenschaften eines Gebietes, lassen die logische Verknüpfung zum 'structure plan' erkennen.

So werden beispielsweise mit der Beschreibung der 'principal physical and economic characteristics' des Gebietes zwei wichtige Zielsetzungen des 'structure plan', die allgemein als 'improvement of physical environment' und 'economic planning and development' bezeichnet werden, vorbereitet. Der Hinweis²¹, daß bei der Gestaltung der 'survey of area' besonderen Wert auf die 'major economic and social forces and broad policies or strategies for large areas' sowie die 'availability of resources' zu legen sei, geht in dieselbe Richtung.

2. Regelinhalt und Regelungsumfang der 'structure plans'

Zur näheren Bestimmung der gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen an den Inhalt eines 'structure plan' ist sec. 7 des 'Town and Country Planning Act, 1971' sowie reg. 7-13 und sch. 1, pt. I, II der 'Town and

20) durch Rechtsverordnung

21) vgl. Cullingworth, S. 83-84

Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974,²² heranzuziehen.

Ergänzend wird auf das vom 'Secretary of State for the Environment' herausgegebene 'Development Plans Manual' hingewiesen²³, in dem einige grundsätzliche Funktionen der 'structure plans' erläutert sind.

Durch sec. 7 (1A) und sec. 7 (4) des 'Town and Country Planning Act, 1971' wurde folgendes festgelegt:

"The structure plan for any area shall be a written statement -

- (a) formulating the local planning authority's policy and general proposals in respect of the development and other use of land in that area (including measures for the improvement of the physical environment and the management of traffic);
- (b) containing such other matters as may be prescribed or as the Secretary of State may in any particular case direct".

Sowie ferner

"In formulating their policy and general proposals ... the local planning authority ... shall have regard -

- (a) to current policies with respect to economic planning and development of the region as a whole;

22) TCP (SLP) - Regulations 1974, S. 3946 -3948 und S. 3974 - 3975

23) Development Plans: A Manual on Form and Content, Department of the Environment, HMSO 1970

- (b) to the resources likely to be available for the carrying out of the proposals of the structure plan, and
- (c) to such other matters as the Secretary of State may direct them to take into account."

Mit dieser gesetzlichen Regelung wird noch einmal die Funktion des 'structure plan' als politisch begründete, übergreifende Festsetzung von Entwicklungszielen mit Schwerpunkten in den Bereichen der Wirtschafts- und Raumplanung umrissen. Hervorzuheben sind die dem 'Secretary of State' eingeräumten Befugnisse, nach seinem Ermessen bei der Entwicklung eines 'structure plans' über dessen Inhalt mitzubestimmen; hiermit wird eine in ihren Auswirkungen nicht zu unterschätzende Einschränkung kommunaler Unabhängigkeiten im planungsrechtlichen Bereich deutlich.

Eine weitere erwähnenswerte Besonderheit besteht darin, daß nach dem oben zitierten Gesetzestext die finanziellen Absicherung der erstrebten Entwicklungsziele bereits Bestandteil des 'structure plan' ist. Es wird damit dem Gesichtspunkt der Praktikabilität bei einer ansonsten eher allgemein gehaltenen Umschreibung von Planungs- und Strukturpolitik Rechnung getragen.

Zur weiteren Illustrierung dessen, daß der 'structure plan' gerade keine "Karte" im landläufigen Sinne, sondern eine in seinen wesentlichen Teilen niedergeschriebene kommunale Absichtserklärung (written statement)²⁴

24) Neben sec. 7 des TCP-Act 1971 (S. 1722) in der Fassung des sched. 14, para. 2 und des sched. 34, pt. X des LPL-Act 1980 enthält reg. 10 (mit einem Verweis auf sched. 1, pt. II) der TCP (SLP) Regulations 1974 (S. 3964) eine detaillierte Aufzählung derjenigen äußeren Bedingungen, die bei der Aufstellung der 'structure plans' von Bedeutung sind

darstellt, ist sec. 7 (6) des 'Town and Country Planning Act, 1971'²⁵ heranzuziehen. Hierin ist festgelegt, daß der 'structure plan'

"... shall be illustrated by such diagram or diagrams as may be prescribed, which shall be treated as forming part of the plan."

Das trotzdem verwandte graphische Anschauungsmaterial (diagrams) ist zwar als Teil des Gesamtplanes anzusehen und wird folgerichtig bei der Beschlußfassung zur Wirksamkeit des 'structure plan' mit einbezogen; es hat jedoch nur reine Klarstellungs- bzw. Hilfsfunktion, indem es eine bessere Darlegung der eigentlichen Entwicklungsziele ermöglicht.

Soweit in dem oben zitierten Gesetzestext²⁶ von einer grundsätzlichen und richtungsweisenden Regelung (... policy and general proposals ...) bei der Plankonzeption durch die kommunalen Behörden die Rede ist, ist auf reg. 9 der 'Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974'²⁷ als verwaltungsrechtlich bedeutsame Ausführungsbestimmung hinzuweisen.

25) sec. 7 (6) TCP-Act 1971, S. 1723 in der Fassung des sched. 14, para. 2 des LPL-Act 1980

26) vgl. oben S. 60

27) TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3964

Reg. 9 (1) bietet in Verbindung mit sched. 1, pt. I²⁸ beispielhaft einen Aufgabenkatalog an, aus dem Sachbereiche zur Abhandlung im 'structure plan' ausgewählt werden können.

Der Themenkatalog umfaßt folgende Punkte:

- (1) Distribution of population and employment
- (2) Housing
- (3) Industry and Commerce
- (4) Transportation
- (5) Shopping
- (6) Education
- (7) Other social and community services
- (8) Recreation and leisure
- (9) Conservation, townscape and landscape
- (10) Utility services
- (11) Any other relevant matter

Bei der Konzeption der 'structure plans' hat die Ausarbeitung der Komplexe 'distribution of population and employment', 'housing' und 'industry and commerce' prinzipiell einen weitaus größeren Stellenwert als dies beispielsweise bei dem Bereich 'utility services' der Fall ist. Ein größerer Anteil bei der endgültigen Erstellung der 'structure plans' fällt deshalb auf die Abhandlung von Problemen der Bevölkerungs- und Arbeitsverteilung im Lande, den Verhältnissen im Wohnungsbau sowie dem Sektor Industrie und Handel.

Die Aufzählung des Punktes 'any other relevant matter' verdeutlicht, daß die Planungsbehörden nicht ausschließlich auf die Thematik des Gesamtkataloges angewiesen sind, sondern durch Einführung neuer Sachinhalte, den jeweiligen besonderen Gegebenheiten des von ihnen verwalteten Gebietes Rechnung tragen können. Über die rechtliche Verbindlichkeit derart eingeführter Sachinhalte entscheidet jedoch letztlich der 'Secretary of State', so daß der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit

28) TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3974

der kommunalen Planungsbehörden in diesem Punkte Grenzen gesetzt sind.

Eine weitere Besonderheit weist eine Regelung auf, die mit sec. 7 (6A) des 'Town and Country Planning Act, 1971'²⁹ eingeführt wurde.

Dem 'structure plan' soll hiernach ein sogenanntes 'explanatory memorandum' beigelegt werden, in dem von den planaufstellenden Kommunalbehörden diejenigen Gründe zusammengefaßt sind, die für die Formulierung des im 'structure plan' enthaltenen programmatischen Teils zur zukünftigen Raumnutzung maßgeblich waren. Ferner ist darauf einzugehen, in welcher Beziehung die geplanten Maßnahmen zu den künftigen bodenrelevanten Nutzungen benachbarter Planungskörperschaften stehen.

Hiermit ist neuerdings auf gesetzlichem Wege ein Erfordernis vorgegeben, das im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens für den 'local plan' mit der ministeriellen Forderung³⁰ nach einer 'reasoned justification' der dortigen Planinhalte umschrieben ist³¹.

Obwohl das 'explanatory memorandum' nicht wie die dem 'structure plan' ebenfalls beigelegten graphischen Darstellungen (diagrams) als integrierter Teil des der Genehmigung unterworfenen Planes anzusehen ist³², ist es trotzdem Gegenstand der die 'local authorities' verpflichtenden, gesetzlichen³³ Publizitätserfordernisse³⁴.

29) in der Fassung des sched. 14, para. 2 des LPL-Act 1980

30) im Rahmen der reg. 16 (3) der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3965

31) vgl. unten S. 106

32) siehe auch Jowell/Noble, Structure Plans as Instruments of Social and Economic Policy, in: Journal of Planning and Environment Law, 1981, S. 479

33) sec. 8 (2) des TCP-Act 1971 in der Fassung des sched. 14, para. 8 des LPL-Act 1980

34) vgl. unten S. 66

Mit der erklärten Notwendigkeit der öffentlichen Präsentation wird dem 'explanatory memorandum' gleichzeitig eine Funktion beigemessen, die darin besteht, daß der betroffenen Bürgerschaft der inhaltliche Vergleich und damit die Kontrolle über die planbezogenen Aussagen im 'explanatory memorandum' einerseits und der beabsichtigten Planfestsetzungen im 'structure plan' andererseits eröffnet wird.

Die planaufstellenden 'local authorities' werden ihrerseits gezwungen, die durch die 'structure plans' zu vollziehende regionale Raumentwicklung auf eine solide Basis zu stellen und durch eine kohärente, in sich geschlossene Planungspolitik langfristig zur besseren Nutzung ihres Gebietes beizutragen.

Der 'Secretary of State for the Environment' wird das 'explanatory memorandum' seinerseits zur Erleichterung der bestehenden Prüfungs- und Genehmigungsverpflichtungen verwenden können. So können beispielsweise Fehlentwicklungen in der kommunalen Raumplanung frühzeitig erkannt, eventuelle Friktionen zu den Planungsbestrebungen der angrenzenden Kommunalbehörden entdeckt und beseitigt werden.

3. Einzelne Verfahrensvoraussetzungen zum Entwurf des 'structure plan'

Als individuelle Verfahrensvoraussetzung zum Entwurf des 'structure plan' ist die Beteiligung der Öffentlichkeit (public participation), die Behandlung der sogenannten 'representations', die überregionale Einbindung der 'structure plans' und die eigentliche Planvorlage zu erwähnen. Die genannten Bereiche werden im folgenden zu behandeln sein.

a) Die Beteiligung der Öffentlichkeit (public participation) durch die Erhebung von 'representations'

Mit der Neuregelung des Planungsrechtes im Jahre 1971 wurden Bestimmungen geschaffen, die eine Beteiligung der Bürger bei der Vorbereitung eines 'structure plan' vorsehen.

Durch sec. 8 (1) (a) des 'Town and Country Planning Act, 1971',³⁵ wird die Planungsbehörde verpflichtet, sowohl des dem 'structure plan' beizufügenden 'explanatory memorandum',³⁶ als auch den beabsichtigten Planfestsetzungen ("... matters which they propose to include in the plan") eine angemessene Verbreitung zu verschaffen. In Ausführung dieser gesetzlichen Auflage sind die Planungsbehörden beispielsweise gehalten, durch Veröffentlichung des die Planungspolitik erläuternden Berichtes und der die Festsetzungen des 'structure plan' betreffenden Programme, durch Ausstellung leicht verständlichen Anschauungsmaterials der betreffenden Materie in öffentlichen Gebäuden, und durch Öffentliche Diskussionsveranstaltungen mit örtlichen Vertretern der Planungsbehörden informativ tätig zu werden.

35) TCP-Act 1971, S. 1724 in der Fassung des sched. 14, para. 8 des LPL-Act 1980

36) vgl. oben S. 64

Derjenige Personenkreis, der durch die Folgen der Planung unmittelbar oder mittelbar betroffen wird, muß über das in sec. 8 (b) des 'Town and Country Planning Act, 1971' verankerte Recht, auf die beabsichtigten Planfeststellungen hin, Erklärungen und Gegenvorstellungen abgeben zu können (to make representations), in hinreichendem Maße aufgeklärt werden. In Ergänzung hierzu ist den betreffenden Personen innerhalb einer von den Planungsbehörden festzusetzenden Frist, die jedoch nicht unter 6 Wochen liegen darf³⁷, Gelegenheit zu geben, ihre Bedenken vorzutragen.

Sind Gegenvorstellungen rechtzeitig eingegangen, so ist die Planungsbehörde dazu verpflichtet, sich mit den an sie herangetragenen Argumenten inhaltlich auseinanderzusetzen und sie gegebenenfalls zur Grundlage einer erneuten Überprüfung ihrer planerischen Tätigkeiten zu machen. Eine Rechtsverpflichtung, eine bestimmte Planung nach dem erklärten Willen von Betroffenen auszurichten, besteht nicht. Etwas anderes wäre im übrigen im Sinne einer übergreifenden, möglichst einer Vielzahl von Personen gerecht werdenden Planungstätigkeit auch kaum praktikabel. Um aber andererseits zu verhindern, daß die gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungs- und Publizierungsverpflichtungen, deren Umfang zudem in das Ermessen der Behörden gestellt ist, nicht zur lästigen Pflichtübung der Planungsbehörden ohne einen jeglichen Sinn gerät, ist eine Kontrolle durch eine übergeordnete Instanz vorgesehen.

Gleichzeitig mit der offiziellen Vorlage des 'structure plan' an den 'Secretary of State' ist in Anwendung der sec. 8 (3) des 'Town and Country Planning Act, 1971' ein Bericht vorzulegen, aus dem detailliert hervorgeht, auf welche Weise die oben erläuterten Vor-

37) vgl. reg. 5 der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3963

schriften über die Bekanntgabe der Planungsvorhaben und der Rechte der Betroffenen beachtet wurden, inwieweit die Möglichkeit zur Darlegung individueller Auffassungen durch Beteiligte gegeben wurde, und insbesondere welche Auswirkungen die Darstellung der Ansichten direkt Betroffener auf den Planfeststellungsprozeß hatte.

Sofern nach Auffassung des 'Secretary of State for the Environment' die gesetzlichen Bestimmungen nicht oder nicht in ausreichendem Maße durch die Planungsbehörden beachtet werden, wird er - ohne den eigentlichen 'structure plan' überhaupt anzunehmen und in eine Sachprüfung einzutreten - die handelnde Behörde mit einer entsprechenden Begründung anweisen, ihren gesetzlich normierten Verpflichtungen nachzukommen, und sodann den 'structure plan' erneut vorzulegen³⁸.

Diese unter dem Begriff der 'public participation' neu eingeführten Vorschriften, die auch als Ausdruck eines gewandelten demokratischen Verständnisses im überwiegend hierarchisch gegliederten englischen Verwaltungsaufbau anzusehen sind, dienen dazu, die Betroffenen möglichst frühzeitig mit den Vorstellungen der Städteplaner bekanntzumachen, und damit konstruktive Kritik in einem Stadium herauszufordern, in dem noch nicht durch zwischenzeitlich geschaffene Sachzwänge grundlegende Entscheidungen vorprogrammiert sind. Gleichzeitig werden sich bei der Vielzahl der eingehenden Stellungnahmen Schwerpunkte in der kritischen Auseinandersetzung herauskristallisieren, die erst zur Beschreibung eventuell früher nicht bedachter Aspekte führen können, und die bei der Auswahl von Themenbereichen für eine spätere 'examination in public' eine nicht unwesentliche Rolle spielen dürften³⁹.

38) vgl. hierzu sec. 8 (4) des TCP-Act 1971, S. 1724

39) vgl. unten S. 77

b) Die regionale und überregionale Einbindung des
'structure plan'

Keine auf eine bestimmte Region bezogene Planung ist sinnvoll, wenn sie nicht in kooperativer Form mit den im Rang nachgeordneten örtlichen Planungsträgern durchgeführt wird, nicht in Abstimmung mit den planungsrechtlich bedeutsamen Zielen benachbarter Regionen erfolgt, und sich schließlich nicht in einem von der politischen Führung des jeweiligen Landes gesetzten Rahmen bewegt.

Durch einen engen Kontakt zwischen den für die Formulierung der 'structure plans' verantwortlichen 'county councils' und den untergeordneten 'district councils', die ja in ihrer Gesamtheit mit unterschiedlichem Wirkungskreis für identische Gebiete zuständig sind, entsteht ebenso wie bei der oben beschriebenen Beteiligung der Öffentlichkeit am Planfeststellungsverfahren ein zweiseitiger Informationsfluß, der zu einer optimalen Fassung der 'structure plans' beiträgt. Aufgrund dessen ist durch ministerielle Ausführungsbestimmung⁴⁰ festgelegt worden, daß die gleichen Konsultationsmechanismen, wie sie vom Gesetzgeber für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Konzeption der 'structure plans' vorgesehen wurden, auch für die örtlichen Planungsabteilungen der 'district councils' Geltung haben sollten. Dies bedeutet wiederum, daß diejenigen 'district councils', deren Bezirk in den Regelbereich eines 'structure plan' einbezogen ist, vor einer endgültigen Entscheidung gehört werden und ihnen damit die Möglichkeit gegeben wird, durch gezielte Interessenvertretung auf den Prozeß der Entscheidungsbildung einzuwirken.

40) vgl. hierzu reg. 6 TCP (SLP)-Regulations 1974,
S. 3963

Bei der Bestimmung von Entwicklungszielen, deren Vollzug sich unmittelbar oder mittelbar auf angrenzende Gebiete mit eigenem Strukturplan auswirkt, ist eine Koordination der Planungstätigkeit verschiedener 'county councils' zur Vermeidung raumordnungspolitischer Widersprüche gesetzlich nicht näher vorgeschrieben. Nur indirekt wird durch sec. 7 (4), (a) des 'Town and Country Planning Act, 1971'⁴¹ mit der Formulierung, bei der Aufstellung des 'structure plan' sei Wert auf "... economic planning and development of the region as a whole"⁴² zu legen, darauf verwiesen, daß planungsrelevante Maßnahmen mit übergreifendem Bezug innerhalb des zu ordnenden Gesamtbereiches miteinander in Einklang zu bringen sind.

Der Grund für die unvollkommene gesetzliche Regelung liegt bei den weitreichenden Überwachungs- und Einwirkungsmöglichkeiten, die der 'Secretary of State for the Environment' bei der inhaltlichen Ausgestaltung sämtlicher 'structure plans' hat⁴³. Ihm obliegt es, frühzeitig durch entsprechende Weisung eine einheitliche raumordnungspolitische Zielsetzung bei verschiedenen Planungsbehörden durchzusetzen und deren Tätigkeit in bestimmten Punkten aufeinander abzustimmen⁴⁴.

Im übrigen wird die Einheitlichkeit und Vollständigkeit der raumbezogenen Pläne und Programme durch die vom 'Secretary of State for the Environment' forcierte Zu-

41) TCP-Act 1971, S. 1723

42) vgl. oben S. 60

43) vgl. unten S. 83 ff.

44) vgl. hierzu sec. 7 (4) TCP-Act 1971, der auszugsweise lautet: "In formulating their police and general proposals ... the local planning authority ... shall have regard ... to such other matters as the Secretary of State may direct them to take into account"

sammenarbeit der 'county councils' mit den Ministerien unterschiedlicher Fachrichtung gewährleistet. So ist beispielsweise das 'Department of Industry' bei Vorhaben mit wirtschaftlichen Schwerpunkten wie der Industrieansiedlung zur Förderung strukturschwacher Zonen oder der Entflechtung von Wirtschaftszweigen in industriellen Ballungsgebieten zur Entscheidungsfindung heranzuziehen. In vielen Fällen wird darüber hinaus eine Ausarbeitung von Raumordnungsprogrammen ohne die fachkundige Unterstützung der Ministerien, die in der Regel durch sogenannte 'regional offices' handeln, für die 'county councils' wegen fehlender personeller und sachlicher Mittel nicht möglich sein.

Sind bei der Konzeption eines 'structure plan' verschiedene Ministerien gleichzeitig eingeschaltet, besteht über den 'Economic Planning Board', einer staatlichen, den zentralen Ministerien nachgeordneten Dienststelle, die Möglichkeit zur gegenseitigen Abstimmung auf ministerieller Ebene. Ferner wird durch die beratende Tätigkeit der Ministerialbeamten eine gleichmäßige Durchsetzung der von der Regierung formulierten Planungspolitik erleichtert.

c) Die Planvorlage

Sobald der 'structure plan' fertiggestellt ist, wird er zusammen mit den vorerwähnten 'explanatory memorandum' dem 'Secretary of State' zur Genehmigung vorgelegt⁴⁵. Ergänzend ist ein Bericht⁴⁶ über diejenigen Maßnahmen beizufügen, die die örtlichen Planungsbehörden bei der Aufstellung des 'structure plan' in Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen ergriffen haben. Hierzu gehört auch die Darstellung der Mittel, mit denen die we-

45) siehe sec. 7 (1) des TCP-Act 1971, S. 1722 in der Fassung des sched. 14, para. 8 des LPL-Act 1980

46) vgl. hierzu: sec. 8 (3) des TCP-Act 1971, S. 1724

sentlichen Bestandteile des 'expl. memorandum' und des 'structure plan' der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, welche Reaktionen aus der Bevölkerung auf bestimmte Aspekte der beschriebenen Vorhaben kamen, und ob - gegebenenfalls in welcher Form - die von Betroffenen erhobenen Gegenvorstellungen (representations) überhaupt beim Planungsvorgang berücksichtigt wurden. Falls keine Anregungen aus dem Kreis der Angesprochenen aufgegriffen wurden, so ist dies ebenfalls unter Angabe von Gründen zu erläutern.

Wie bereits oben angedeutet, ist auf diese Weise sichergestellt, daß die örtlichen Planungsbehörden, denen es nach dem Gesetzeswortlaut prinzipiell freisteht, wie sie ihren normierten Verpflichtungen beim Verfahren über die Aufstellung von 'structure plans' nachkommen (... the local planning authority shall take such steps as will in their opinion secure...) ⁴⁷, diese nicht einseitig zu ihren Gunsten auslegen oder sie eventuell überhaupt nicht beachten.

Kommt der 'Secretary of State' bei Prüfung des Berichtes zu dem Ergebnis, daß gesetzliche Vorschriften nicht bzw. nicht hinreichend eingehalten wurden, werden sämtliche vorgelegten Unterlagen, einschließlich des 'structure plan' zurückgereicht und die verantwortliche Behörde detailliert angewiesen, auf welche Weise sie nun die notwendigen Formalien durchzuführen habe ⁴⁸. Ein Ermessensspielraum besteht in diesem Stadium für die kommunale Planungsbehörde nicht mehr.

Spätestens zum Zeitpunkt der Planvorlage an das 'Department for the Environment' sind die Behörden ferner verpflichtet, an geeigneten Stellen Kopien des 'struc-

47) vgl. sec. 8 (1) des TCP-Act 1971, S. 1724 in der Fassung des sched. 14, para. 8 des LPL-Act 1980

48) siehe sec. 8 (4) des TCP-Act 1971, S. 1724

ture plan' zur öffentlichen Einsichtnahme zu hinterlegen und dieses dann allgemein bekanntzugeben. Gleichzeitig ist ein Zeitraum zu bestimmen, innerhalb dessen die Möglichkeit zur Erhebung von Einwendungen, sogenannter 'objections' gegen die Festsetzungen des 'structure plan' gegeben wird⁴⁹.

Der wesentliche Unterschied zu den bereits erwähnten 'representations', die in einem früheren Stadium des Planfeststellungsverfahrens anzubringen sind, besteht neben der allgemeinen funktionalen Verschiedenheit in der Person des Adressaten. Die 'representations' werden den örtlichen Planungsträgern vorgelegt und von diesen möglicherweise bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt; die 'objections' hingegen sind an den 'Secretary of State' zu richten und werden hier unter Umständen zur Grundlage weiterer Entschlüsse.

4. Das Genehmigungsverfahren

Nachdem die Entscheidung, den 'structure plan' nicht schon aus rein formellen Gründen zurückzuweisen, gefallen ist, wird der zur Genehmigung vorgelegte 'structure plan' einer uneingeschränkten inhaltlichen Überprüfung durch den 'Secretary of State' unterzogen.

Der 'Secretary of State for the Environment' ist hierbei nicht an die planungsrechtlichen Analysen, Prognosen und daraus abgeleiteten Überlegungen der ortsansässigen Planer, wie sie in den Festsetzungen des 'structure plan' zum Ausdruck kommen, gebunden, sondern er kann alle diejenigen Umstände zur Beurteilung heranziehen, die seiner Ansicht nach für die Entwicklung der Region unter entsprechender planungspolitischer Zielsetzung von Bedeutung sind⁵⁰.

49) siehe sec. 8 (2) des TCP-Act 1971, S. 1724 in der Fassung des sched. 14, para. 8 des LPL-Act 1980

50) vgl. sec. 9 (2) des TCP-Act 1971, S. 1725

Rechtliche Grenzen sind lediglich durch die vorbesprochenen gesetzlichen Bestimmungen des 'Town and Country Planning Act, 1971' und weiteren, noch zu erläuternden Vorschriften, gesetzt. Diese treffen jedoch hinsichtlich Inhalt und Zielsetzung der 'structure plans' Aussagen nur in allgemeiner Form und sind im übrigen wesentlich auf den Verfahrensgang bei der Konzeption der 'structure plans' abgestellt.

Die sachlichen Einschränkungen in der Beurteilung eines vorgelegten 'structure plan' und den sich möglicherweise ergebenden ministeriellen Weisungen sind überwiegend im politischen Bereich anzusiedeln, zumal die Tätigkeit des 'Secretary of State' letztlich von Regierung und Parlament gesteuert und auch kontrolliert wird.

Wird die Erteilung der Genehmigung des 'structure plan' nicht aus sachlichen Erwägungen heraus gänzlich abgelehnt, verbleiben dem 'Secretary of State' eine Reihe weiterer, verschiedenartiger Entscheidungsmöglichkeiten. So kann beispielsweise ein 'structure plan' nur in Teilen oder in abgewandelter Form oder unter ausdrücklichem Vorbehalt späterer Entscheidungen genehmigt werden. Bevor es jedoch zu einer endgültigen Entscheidung kommt, ist nach dem einschlägigen Gesetzeswortlaut folgendes zu beachten.

a) Die Behandlung der 'objections'

Nach der Bestimmung der sec. 9 (3) des 'Town and Country Planning Act, 1971'⁵¹ ist der 'Secretary of State' gesetzlich dazu verpflichtet, alle ordnungsgemäß an ihn gerichteten Einwendungen (objections) gegen die im Rahmen des 'structure plan' beabsichtigten Festlegungen zu beachten und bei seiner Entscheidungsfin-

51) In der Fassung der sec. 3 (1) des TCP (Amendment)-Act 1972, S. 798

dung mit zu berücksichtigen.

Auf diese Weise wird das Informations- und Meinungsspektrum, das dem 'Secretary of State' als Beurteilungsgrundlage dienen muß, erweitert und vor allem durch Materialien ergänzt, die nicht von den Planungsfachleuten der örtlichen Verwaltungsbehörden - beispielsweise im Hinblick auf zuvor erhobene 'representations' - aufbereitet wurden. Die Vielfalt und vor allem die Ausgewogenheit der dem 'Secretary of State' zugänglich gemachten planungsrelevanten Umstände wird hierdurch gewährleistet. Ein durch Rechtsprechung oder Gesetz normierter Zwang, bestimmten 'objections' unter Abwägung von Individual- und Allgemeininteressen inhaltlich zu folgen, besteht nicht und wäre wohl aus verwaltungstechnischen Gründen auch kaum praktikabel.

Es ist naheliegend, daß diejenigen 'objections', die auf das Wesen des 'structure plan' als einer Darstellung allgemeiner Planungspolitik im Sinne einer strukturellen Neugliederung der Region abgestellt sind, mit größerer Wahrscheinlichkeit zu einem Erfolg führen können, als diejenigen, die sich der Detailplanung annehmen. Die letztgenannten Einwendungen werden häufig sinnvoller in dem Verfahren bei der Aufstellung von 'local plans', die die allgemein formulierten Grundsätze der 'structure plans' in den Einzelheiten ausführen, anzubringen sein.

Denkbar sind jedoch auch Fälle, in denen die Bestimmungen des 'structure plan' eine präjudizielle Wirkung für den Inhalt des 'local plan' derart entfalten, daß ein Gestaltungsfreiraum bei der Konzeption des 'local plan' in bestimmten Teilbereichen nicht mehr gegeben ist.

So mag beispielsweise - im übrigen durchaus im Einklang mit der gesetzgeberischen Zielsetzung⁵² - das Gebiet,

52) vgl. auch oben S. 64

in dem nach dem 'structure plan' eine bestimmte raum-
wirksame Entwicklung stattzufinden habe, von der Aus-
dehnung her nur ungenau umgrenzt worden sein. Die be-
reits vorhandene Raumstruktur und die Topographie des
Gebietes lassen aber nach Erkenntnis der für den 'local
plan' verantwortlichen Planer nur ein bereits in seinen
Grenzen genau zu bezeichnendes Gebiet für die Durchfüh-
rung der aufgegebenen Entwicklung zu, ohne daß Auswahl-
möglichkeiten zur Disposition gestanden hätten.
Bei diesen nicht allzu oft vorkommenden Fallgestaltun-
gen müssen Betroffene, die negative Auswirkungen der
angeordneten Entwicklung auf ihre Grundstücke befürch-
ten, mit einer auf den Charakter des 'structure plan'
abgestellten Argumentation versuchen, die Umgestaltung
des Gebietes insgesamt zu verhindern. Ein Gegenvorbrin-
gen im Rahmen der für den 'local plan' bestehenden ge-
setzlichen Möglichkeiten, bei der es nur noch um die be-
stätigende Grenzfestlegung des in Frage stehenden Ge-
bietes gehen kann, wäre hier verfehlt.

Zur Klarstellung ist hervorzuheben, daß 'objections'
nicht nur von Privatleuten, die einen Nachteil für sich
bzw. für ihr Eigentum sehen, wirksam formuliert werden
können, sondern auch von Vertretern der dem beplanten
Gebiet angrenzenden Planungsbehörden angebracht werden
können, die sich durch die beabsichtigten Festsetzun-
gen ihrerseits in ihrem Planungsspielraum eingeschränkt
sehen⁵³. Dieser Fall könnte dann eintreten, wenn Pla-
nungen mit grenzüberschreitender Wirkung durchgeführt
werden sollen und es zu einem früheren Zeitpunkt wäh-
rend der Gestaltungsphase des 'structure plan' den be-
teiligten Behörden nicht gelungen ist, einvernehmlich
zu einem übergreifenden Planungskonzept zu kommen.

53) Dies folgt auch aus sec. 9 (3), (a) des TCP-Act
1971, der auszugsweise lautet: "... consider any
objections to the plan..."

b) Die 'examination in public'

Reicht das insgesamt vorgelegte Material nicht aus, um das Genehmigungsverfahren zum Abschluß zu bringen, so kann der 'Secretary of State' in Anwendung der sec. 9 (3), (b) des 'Town and Country Planning Act, 1971'⁵⁴ veranlassen, daß von einem Gremium seiner Wahl vor Ort eine sogenannte 'examination in public' über von ihm als diskussions- und erklärungsbedürftig ausgewählte Themenbereiche abgehalten wird.

Im freien Ermessen des 'Secretary of State' liegt es, zu bestimmen, welche 'objections' beispielsweise bei der öffentlichen Untersuchung abzuhandeln sind, wer an der 'examination in public' aktiv teilnehmen darf, und nach welchen Verfahrensregeln sich der Ablauf der Veranstaltung richtet.

Zwar ermächtigt sec. 9 (4) des 'Town and Country Planning Act' den 'Secretary of State' im Einvernehmen mit dem Lord Chancellor⁵⁵ Verwaltungsvorschriften (regulations) über das bei der Durchführung einer 'examination in public' einzuhaltende Verfahren zu erlassen. Die von der Bindung des 'Secretary of State' an die eigene Verwaltungsvorschriften ausgehende Drittwirkung⁵⁶ kann aber nur dann einsetzen, wenn von der Ermächtigungsgrundlage formell Gebrauch gemacht wird. Dies ist jedoch ersichtlich nicht der Fall. Vielmehr veröffentlichte das 'Department for the Environment' im Jahre 1973 eine Bro-

54) in der Fassung der sec. 3 (1) des TCP (Amendment)-Act 1972, S. 789

55) Zum Aufgabenkreis des Lord Chancellor gehört die Ernennung der Richter und die Verwaltung der Gerichte (entspricht in etwa dem Amt des Justizministers). Er ist u.a. Kabinettsmitglied und Präsident des Oberhauses

56) Zu denken ist beispielsweise an den Anspruch eines Beteiligten auf Beachtung der 'regulations'

schüre⁵⁷ mit dem Titel 'Structure Plans: The Examination in Public', die ansonsten allgemein informierte, in ihrem Abschnitt 3 jedoch einen sogenannten 'code of practice' beinhaltete, der damit de facto zur verbindlichen Richtlinie wurde.

Dadurch hat sich der 'Secretary of State' - von den inhaltlichen Bestimmungen des 'code of practice' einmal abgesehen - von dem ihm gesetzlich zur Wahl gestellten Verfahren über den Erlass einer Verwaltungsverordnung (regulations) und den hiermit verbundenen Einschränkungen abgewandt, gleichzeitig jedoch Weisungen zum Procedere erteilt, die ohne große administrative Schwierigkeiten abänderbar sind.

Die Bestimmungen über die 'examination in public' wurden im Jahre 1972 durch den 'Town and Country Planning (Amendment) Act' eingeführt und lösten damit eine nur 1 Jahr gültige Regelung ab, nach der jedem, der Einwendungen ordnungsgemäß angebracht hatte, das Recht auf eine mündliche Anhörung über sein Vorbringen zugestanden wurde, und zudem die Möglichkeit zur Durchführung einer 'local inquiry or other hearing' im Hinblick auf den streitig vorgetragenen Sachverhalt vorgesehen war⁵⁸.

Diese einschneidende Gesetzesänderung wurde unter anderem damit begründet, daß eine 'local inquiry or other hearing' von der Zweckbestimmung her nicht geeignet sei, "... for exploring the policy inherent in mayor development issues"⁵⁹, und im übrigen eine Einschrän-

57) in der Erstfassung zusammen vorgelegt mit dem Circular No. 36/73 des 'Department of the Environment'

58) vgl. sec. 9 (3) (b), (c) des TCP-Act 1971 in der Fassung vom 28.10.1971, S. 1725

59) Structure Plans: The Examination in Public, Abschn. 2.10, Hrsg.: Department of the Environment, HMSO 1973, in: McAuslan, Land, Law and Planning, London 1975, S. 227

kung von Individualrechten unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung dringend geboten sei⁶⁰. Zum letzteren ist verständnishaft zu ergänzen, daß durch die Verwendung des Begriffes 'local inquiry or other hearing' im Zusammenhang mit den zugebilligten Anhörungsrechten auf das traditionelle, in der englischen Rechtsordnung fest verankerte Institut der 'public inquiry' verwiesen wurde, bei dem infolge der bindenden Vorschriften des 'Tribunals and Inquiries Act 1971'⁶¹ dem Beschwerdeführer ein gewisser Rechtsschutz zuteil wird.

Ferner bedeute es - so die Initiatoren der Gesetzesnovelle - nur eine unnötige Wiederholung der Verfahren, wenn beides, Einwendungen gegen den 'structure plan' und Einwendungen gegen den 'local plan'⁶² Gegenstand einer mündlichen Anhörung sein müßte.

Diese Erläuterungen zur Notwendigkeit der Novellierung des 'Town and Country Planning Act, 1971' verbergen, daß mit der Übernahme der 'examination in public', einem bislang im englischen Recht nicht definierter Begriff mit offenkundig unklarer Rechtsbedeutung, zugleich ein grundsätzlicher Wandel in der Anschauung über die den Betroffenen zu gewährenden Mitspracherechte auf der Ebene der strukturellen Planung eingetreten ist.

Vor dem Jahre 1972 standen für eine zugegebenermaßen kurze Zeitspanne die Möglichkeiten einer eingeschränkten Überprüfung und damit inzidenter der bedingten Mit-

60) Structure Plans: The Examination in Public, Abschn. 2.12, a.a.O., S. 228

61) Tribunals and Inquiries Act 1971, ch. 72, in: The Public General Acts and Measures, 1971, Bd. 2, S. 1085 ff.

62) 'Objections' können auch im Rahmen des Feststellungsverfahrens bei den 'local plans' erhoben werden. Vgl. auch unten S. 117

gestaltung staatlichen, planenden Verwaltungshandeln im Vordergrund, die zumindest im Hinblick auf die Anwendbarkeit des 'Tribunals and Inquiries Act 1971' durch die englische Rechtsprechung abgesichert waren. Unter dem Stichwort der 'public participation in planning' waren die allgemein erhobenen Forderungen nach einem größeren Mitwirkungsbereich der Öffentlichkeit beim eigentlichen Entscheidungsprozeß und nach größerer Transparenz vermeintlich verwaltungsinterner Vorgänge zusammengefaßt worden, denen man durch Erlaß des grundlegend reformierten 'Town and Country Planning Act 1971' zumindest in Teilaspekten gerecht zu werden versuchte.

Nach der Gesetzesänderung von 1972 wurden die den Einzelnen in seiner Rechtsstellung begünstigende Entwicklung insofern rückgängig gemacht, als die neu gebildete 'examination in public' nun nicht mehr als Forum zur Durchsetzung berechtigter Individualansprüche Betroffener angesehen werden konnte, sondern dem Zweck ihrer Einführung entsprechend dem 'Secretary of State for the Environment' nur noch als weiteres Hilfsmittel für den allein ihm obliegenden Entscheidungsprozeß über die Gültigkeit eines 'structure plan' diente. Indirekt findet dies auch seine Bestätigung durch die Neufassung der sec. 9 (6) des 'Town and Country Planning Act, 1971', in dem ausdrücklich aufgeführt ist, daß eine 'examination in public' nicht als eine 'statutory inquiry' im Sinne des 'Tribunals and Inquiries 1971' anzusehen sei⁶³.

63) Sec. 9 (6) des TCP-Act 1971 bestimmt in seinem genauen Wortlaut: "An examination under subsection (3) (b) of this section shall constitute a statutory inquiry for the purposes of section 1 (1) (c) of the Tribunals and Inquiries Act 1971, but shall not constitute such an inquiry for any other purpose of that Act". Sec. 1 (1) (c) des Tribunals and Inquiries Act 1971 bezieht sich lediglich auf die beratende Funktion eines 'Council on Tribunals' über die Tätigkeit der 'public inquiries'

Die Vorschriften dieses Gesetzes werden damit für die 'examination in public' als nicht anwendbar erklärt.

Die zentrale Verwaltungsbehörde selbst formulierte ihre Vorstellungen von der 'examination in public' in dem vorerwähnten 'code of practice' dahingehend, daß es deren erstrangiges Ziel sei, '... to provide the Secretary of State with the information and arguments he needs, in addition to the material submitted with a structure plan and to the objections and representations made on it, to enable him to reach a decision on the plan'⁶⁴. Die beste Möglichkeit dieses Ziel zu erreichen wird darin gesehen, der 'examination in public' die Form einer 'probing discussion'⁶⁵ zu geben, die von einem Gremium unter dem Vorsitz eines 'chairman' geleitet wird. Die vom 'Secretary of State' zu treffende Auswahl der bei der 'examination in public' abzuhandelnden Punkte, bestimmt zusätzlich den Charakter der Veranstaltung.

Mit der von der zentralen Verwaltungsbehörde getroffenen Feststellung⁶⁶, daß diejenigen Angelegenheiten in der Regel einer öffentlichen Untersuchung bedürften, die aus den Widersprüchen nationaler und regionaler Planungspolitik, den Gegensätzlichkeiten in der Auffassung über raumbedeutsame Maßnahmen zweier benachbarter, öffentlicher Planungsträger und aus weiteren grundsätzlichen planimmanenten Gegebenheiten resultierten, werden eindeutig Schwerpunkte in Planungsfragen, Detailprobleme dabei außer acht lassend, gesetzt. Die erste vom

64) Structure plans: The Examination in Public, Abschn. 3.1, a.a.O., S. 228

65) Structure plans: The Examination in Public, Abschn. 3.45, a.a.O., S. 229

66) Structure plans: The Examination in Public, Abschn. 3.13, a.a.O., S. 229

'Secretary of State' angeordnete 'examination in public' nach Inkrafttreten des 'Town and Country Planning (Amendment) Act 1971' fand im Jahre 1973 für die 'structure plans' der Planungsbehörden von Coventry, Solihull und Warwickshire gemeinsam statt. Wesentlicher Inhalt dieser 'examination in public' war es, die unterschiedlichen großräumigen Zielvorstellungen der beteiligten Planungsbehörden aufeinander abzustimmen⁶⁷. Gerade diese Praxis dokumentiert noch einmal deutlich die Abkehr von einer im Rahmen der öffentlichen Beteiligung an der Plangestaltung den individuellen, unmittelbar artikulierten Bedürfnissen gerecht werdenden Institution zu einer überwiegend von Planungsfachleuten und deren Vorstellungen dominierten Veranstaltung.

Nach ausführlicher Erörterung der ausgewählten Fragenkomplexe durch die geladenen Teilnehmer wird von dem die 'examination in public' leitenden Gremium ein Bericht verfaßt, der den 'Secretary of State' in die Lage versetzen sollte, zu einer endgültigen Entscheidung über den ihm zur Genehmigung vorgelegten 'structure plan' zu kommen.

c) Varianten der planungsrechtlichen Genehmigung

Nach Abschluß des bisher erläuterten Verfahrens, das in seinen wesentlichen Teilen auf die Beibringung der für die ministerielle Entscheidung notwendigen Unterlagen abgestellt ist, kann der 'Secretary of State' den vorgelegten 'structure plan' nach seinem freien Ermessen ohne Einschränkung genehmigen. Mit der Erteilung der Genehmigung als letzte Wirksamkeitsvoraussetzung wird der 'structure plan' rechtsverbindlich.

67) McAuslan, Land, S. 231

Gesetzlich sind jedoch noch weitere Entscheidungsmöglichkeiten vorgesehen, die den besonderen Gegebenheiten bei der abschließenden Planfeststellung Rechnung tragen sollen⁶⁸.

So kann der 'structure plan' beispielsweise unter vollständiger Abänderung einzelner Teile genehmigt werden (application with modification). Es bestehen von vornherein keine Bindungen an die im 'structure plan' und den sonstigen übersandten Materialien niedergelegten raumordnungsbezogenen Grundsätze⁶⁹. Dem zur Entscheidung berufenen 'Secretary of State' bleibt es vorbehalten, von diesen abzuweichen und den fachlichen Rat von unabhängigen Planungssachverständigen oder anderen, hierfür besonders geeigneten Planungsfachbehörden zu folgen⁷⁰.

Eine derart entstandene Abänderung des ursprünglich in anderer Fassung vorgelegten 'structure plan' wäre für die betroffene Verwaltungsbehörde bei entsprechender Genehmigung des 'Secretary of State' bindend. Den örtlichen Verwaltungsbehörden bleibt es im Hinblick auf die möglicherweise ungewollten Folgen einer beabsichtigten, abändernden Genehmigung lediglich vorbehalten, den gesamten 'structure plan' vor der endgültigen Entscheidung durch den 'Secretary of State' zurückzuziehen und einen gänzlich neuen Strukturplan zu erarbeiten⁷¹.

Kommt es nicht zu einer Rücknahme des gesamten 'struc-

68) vgl. sec. 9 (1) des TCP-Act 1971, S. 1725

69) sec. 9 (2) des TCP-Act 1971, S. 1725

70) siehe sec. 9 (7) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 3 (1) des TCP(Amendment)-Act 1972, S. 790

71) Die Rechtsgrundlage hierfür bietet sec. 10 (B) (1) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 2 des TCP (Amendment)-Act 1972, S. 788

ture plan', so muß die Öffentlichkeit über die beabsichtigten Änderungen in Kenntnis gesetzt werden und erneut innerhalb eines zu bestimmenden Zeitraumes von mindestens 6 Wochen die Möglichkeit eröffnet werden, sich durch die Erhebung von Einwendungen (objections) mit in den nunmehr veränderten Planentscheidungsprozeß einzuschalten. Erst nach weiterer Prüfung der 'objections', die unter Umständen sogar die Anordnung der Wiedereröffnung einer vorangegangenen 'examination in public' zur Folge haben kann⁷², wird es zu der abschließenden Genehmigung des 'Secretary of State' kommen können.

Auf diese Weise ist sichergestellt, daß in Anbetracht der geltenden Grundsätze der 'Natural Justice'⁷³ jede vorgesehene Abänderung des 'structure plan' demselben Verfahrensgang unterzogen wird, wie dies bei den raumordnungspolitischen Zielsetzungen des ursprünglich vorgelegten 'structure plan' der Fall war.

Kann aus inhaltlichen Gründen über einen 'structure plan' nicht alsbald oder innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes entschieden werden, ist zur Verfahrensbeschleunigung die teilweise Genehmigung (approval in part) einzelner abtrennbarer Abschnitte des 'structure plan' möglich. Die Teilgenehmigung entfaltet für den angesprochenen Bereich die gleichen Rechtswirkungen, wie sie bei der uneingeschränkten Genehmigung des gesamten 'structure plan' eingetreten wären. Unabhängig von dem einstweilen zur späteren Entscheidung zurückge-

72) siehe dazu: Bridges, The Approval of Structure Plans - The Staffordshire Case, in: Journal of Planning and Environment Law, 1978, S. 605

73) Der Begriff der 'Natural Justice' beinhaltet im wesentlichen die auch im deutschen Recht geltenden Grundsätze 'nemo iudex in causa suis' und 'audi alteram partem'

stellten Teil des 'structure plan' kann die praktische Umsetzung der formulierten Planungsziele beginnen. Ein einseitiger, vom 'Secretary of State' ausgesprochener Widerruf der Teilgenehmigung ist in diesem Stadium nicht mehr zulässig.

Als letzte gesetzlich vorgesehene Variante ministerieller Entscheidung ist die Genehmigung unter Vorbehalt (approval with reservation) zu benennen.

Die Bedeutung dieser Form des Entscheids liegt darin, daß die unter ausdrücklichem Vorbehalt gestellte raumordnende Festsetzung bei ansonsten vollständiger Genehmigung des 'structure plan' als nicht gebilligt (unapproved) gilt. In der Regel wird einer derart unter Vorbehalt erteilten Genehmigung eine Weisung⁷⁴ des 'Secretary of State' mit dem Inhalt beigefügt sein, daß von den örtlichen Planungsbehörden Vorschläge zur Abänderung des infragestehenden Teiles des 'structure plan' auszuarbeiten und vorzulegen seien. Auch diese Alternative der Entscheidung dient letztlich der Verfahrensbeschleunigung, wobei jedoch im Unterschied zur Teilgenehmigung (approval in part) der gesamte 'structure plan' rechtsverbindlich wird und nur fiktiv im Hinblick auf den als 'nicht gebilligt' geltenden Teil des 'structure plan' auf die mögliche formelle Abänderung des genehmigten Strukturplanes verwiesen wird.

Soweit dies für zweckdienlich erachtet wird, ist der den örtlichen Planungsbehörden zuzustellende Genehmigungsbescheid (notice of approval) - in welcher der vorerwähnten Varianten er auch immer erteilt sein mag -

74) vgl. hierzu sec. 10 (1) des TCP-Act 1971, S. 1726 in der Fassung des sched. 14, para. 5 des LPL-Act 1980. Die nachträgliche Abänderung eines genehmigten 'structure plan' kann entweder durch die örtliche Planungsbehörde selbst, oder durch Weisung des 'Secretary of State' eingeleitet werden

mit einer Begründung zu versehen, die den entscheidungserheblichen Gedankengang des 'Secretary of State' erkennen läßt⁷⁵. Die Genehmigung mit der den Entscheid erläuternden Begründung ist als Bestandteil des 'structure plan' anzusehen⁷⁶, was für die gerichtliche Überprüfung eines angefochtenen Strukturplanes von Bedeutung sein kann.

5. Rechtsschutz und Rechtsmittel

Nach der bisher geübten verwaltungsrechtlichen Praxis scheint der einmal vom 'Secretary of State' durch seine Genehmigung sanktionierte 'structure plan' als unangreifbar darzustehen, obwohl nach den Bestimmungen der sec. 244 des 'Town and Country Planning Act 1971'⁷⁷ ausdrücklich ein limitiertes Recht zur richterlichen Kontrolle über die Einhaltung der für den 'structure plan' geltenden Gesetze und Rechtsverordnungen eingeräumt wird.

Soweit ersichtlich, ist seit dem Zeitpunkt der grundlegenden Zuerkennung der Anfechtungsmöglichkeit noch niemals der hierfür zuständige 'High Court' mit dem Ziel angerufen worden, den bereits abschließend genehmigten 'structure plan' ganz oder zumindest teilweise für ungültig erklären zu lassen. Einer der Gründe hierfür

75) vgl. hierzu sec. 9 (8) des TCP-Act 1971, S. 1725

76) dies folgt inzidenter aus der Bestimmung der sec. 20 (1), (a) des TCP-Act 1971, S. 1733

77) siehe insbesondere auch für die nachfolgenden Erläuterungen den Gesetzeswortlaut zu sec. 244 (1), (2) des TCP-Act 1971, S. 1939

könnte in der unklaren und uneinheitlichen höchstgerichtlichen englischen Rechtsprechung zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes der 'Beschwer' (person aggrieved) zu sehen sein, welcher in sec. 244 (1) des 'Town and Country Planning Act 1971' als unabänderliche Voraussetzung für die Zulässigkeit der Anrufung des Gerichtes überhaupt genannt wird.

Das Recht zur richterlichen Überprüfung des 'structure plan' ist unter anderem dadurch beschränkt, daß eine Klage nur innerhalb einer 6-wöchigen Frist erhoben werden kann, deren Lauf mit der öffentlichen Bekanntgabe der ministeriellen Zustimmung zu dem vorgelegten Plan beginnt. Jeder anderweitigen gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Kontrolle außerhalb dieses Rahmens ist der 'structure plan' in Anwendung der sec. 242 (1) des 'Town and Country Planning Act 1971' entzogen⁷⁸. Mit dem ungenutzten Ablauf der 6-wöchigen Frist hat der 'structure plan' auch de lege jenes Stadium der Unanfechtbarkeit erreicht, welches er nach der bisherigen und wohl auch zukünftig geübten Praxis bereits mit dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens zu haben scheint.

Neben dieser fristenabhängigen Einschränkung wird als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung gefordert, daß diejenige Person, die von dem gesetzlich begründeten Klagerecht in wirksamer Form Gebrauch machen will, als sogenannte 'person aggrieved' gerichtlich anerkannt wird. Wie vorerwähnt, ist die Rechtsprechung der englischen Gerichte zu dem Terminus der 'person aggrieved' noch derart wenig gefestigt, als daß mit der Anfechtung

78) Die Ausschlußbestimmung der sec. 242 (1) des TCP-Act 1971 (S. 1936) lautet in ihrem wesentlichen Teil: "Except as provided by the following provisions... the validity of a structure plan... shall not be questioned in any legal proceedings whatsoever"

eines 'structure plan' angesichts der bestehenden Rechtsunsicherheiten und dem mit der Klageabweisung einhergehenden hohen Kostenrisiko in der nahen Zukunft gerechnet werden könnte.

In dem präjudizierenden Verfahren *Buxton v. Minister of Housing and Local Government* aus dem Jahre 1960⁷⁹ wurde über den seinerzeit in anderem Zusammenhang und an anderer Stelle verwandten Gesetzesbegriff der 'person aggrieved' höchststrichterlich entschieden. Durch den vorsitzenden Richter Salmon wurde festgestellt, daß unter einer 'person aggrieved' derjenige Antragsteller zu verstehen sei, dessen gesetzlich anerkannten Rechte verletzt worden seien (a person whose legal rights had been infringed / a person who had suffered a legal grievance).

Diese Auslegung wurde durch eine große Anzahl von Kommentatoren⁸⁰, einschließlich der Mitglieder der 'Law Commission'⁸¹, als eine zu restriktive Interpretation des Gesetzes kritisiert. Unter anderem wurde betont, daß es elementaren Rechtsprinzipien entgegenstände, wenn bei der Verletzung berechtigter Individualinteressen durch rechtswidriges Verwaltungshandeln, die Möglichkeit zur Anrufung der Gerichte mit dem Hinweis auf die fehlende subjektive Rechtsbeeinträchtigung verwehrt werde. Von der 'Law Commission' wurde deshalb in einem Arbeitspapier aus dem Jahre 1971 empfohlen⁸², daß "any

79) (1960) 1 Q. B. 278 ff.

80) Siehe statt vieler: de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 2. Aufl., London 1973, S. 364 ff.

81) Zur Bedeutung und Aufgabenstellung der 'Law Commission' vgl. oben S. 3

82) The Law Commission, Working Paper No. 40, *Remedies in Administrative Law*, 11. Oktober 1971, HMSO 1973, § 125, S. 95

person who is or will be adversely affected by administrative action should have sufficient standing to challenge the legality of that action, and therefore be able to obtain the form of relief requested". Im Sinne eines umfänglicheren Rechtsschutzes wurde damit bewußt die Verknüpfung des Begriffes 'person aggrieved' mit der Verletzung von subjektiv wirkendem 'Statute-' oder 'Common Law' aufgegeben und auf die tatsächliche Beeinträchtigung der Verwaltungsmaßnahmen abgestellt. Selbst in dem Verfahren *Maurice v. London County Council*⁸³ wurde von Lord Denning M. R.⁸⁴ ausgeführt, daß die Worte 'person aggrieved' angesichts ihrer weitreichenden Bedeutung nicht zu eng ausgelegt werden dürfen. Ergänzend wird in der genannten Entscheidung erläutert: "The words 'person aggrieved' do not include, of course, a mere busybody who is interfering in things which do not concern him: but they do include a person who has a genuine grievance because an order has been made which prejudicially affects his interests". Trotz dieses der Auffassung der 'Law Commission' weitgehend angenäherten Standpunktes wurde in der nachfolgenden Entscheidung *Gregory v. Camden London Borough Council*⁸⁵ wiederum im Sinne des ursprünglichen *Buxton* Falles entschieden und die entsprechende Klage mangels eines Anspruchs, vor Gericht gehört zu werden, abgewiesen. In einigen Entscheidungen der neueren Zeit rückte man indes wieder von der einengenden Auslegungsvariante ab, indem man entweder - wie in dem Verfahren *Turner v. Secretary of State for the Environment*⁸⁶ - die Bedeutung des Begriffes 'person aggrieved' nicht nur auf

83) (1964) 2 W. L. R. 715 ff. (725)

84) Mitglied des für die Entscheidungen des 'High Court' zuständigen Rechtsmittelgerichtes 'Court of Appeal'

85) (1966) 1 W. L. R. 899 (908)

86) (1973), 72 L. G. R. 380

Personen, die eine Verletzung ihrer Rechte hinnehmen mußten, beschränkte oder jedoch - wie beispielsweise in dem Verfahren *Bizon v. Secretary of State for the Environment and Others*⁸⁷ - aus verfahrensabhängigen Zweckmäßigkeitsüberlegungen⁸⁸ den Rechtsbegriff der 'person aggrieved' unter Umgehung der Streitfrage ohne nähere Begründung als gegeben unterstellte, um nach der Feststellung, daß durch die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden keine Rechte verletzt worden seien, die Klage zu verwerfen. Eine verbindliche Aussage über den in Frage stehenden Rechtsbegriff, die für die Beurteilung der Erfolgsaussichten bei der Anfechtung eines 'structure plan' von ganz entscheidender Bedeutung ist, wurde soweit ersichtlich bisher nicht gegeben.

Sollten die insoweit genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen von dem zuständigen Gericht bejaht werden, müßte in materieller Hinsicht für die erfolgreiche Anfechtung des 'structure plan' in Anwendung der sec. 244 (2), (b) des 'Town and Country Planning Act 1971' der Nachweis geführt werden, daß der Plan entweder "... wholly or to any extent outside the powers conferred by Part II of this Act..." sei, oder daß "... the interests of the applicant have been substantially prejudiced by the failure to comply with any requirement of the said Part II or of any regulation made thereunder". Unter Teil II des 'Town and Country Planning Act 1971' sind unter anderem die Bestimmungen der sec. 6-10 (C) über die inhaltlichen Anforderungen und den Aufstellungsmodus für die 'structure plans' gefaßt, die in den

87) (1975) 239 E. G. 281; vgl. auch *Co-operative Retail Services Ltd. v. Secretary of State for the Environment and Others*, in: (1980) J. P. L. 111 ff.

88) (1975) 239 E. G. 281: "However, for the purpose of these proceedings he (Bridge J.) would assume that Mr. Bizony did qualify as a competent applicant under Section 245

vorangegangenen Kapiteln ausführlich erläutert wurden.

Mit der oben genannten ersten Variante zur vom Antragsteller erstrebten Aufhebung des 'structure plan' wird der Verstoß gegen die im englischen Recht allgemein geltende 'Ultra-Vires-Doctrine' umschrieben.

Dieses Rechtsprinzip basiert darauf, daß die Verwaltungsbehörden nur im Rahmen der ihnen vom Parlament durch Gesetz verliehenen Befugnisse tätig sein dürfen. Handelt eine Behörde außerhalb des ihr gesetzlich zugewilligten Ermächtigungsrahmens, so ist ihr Verhalten rechtswidrig, sie handelt 'ultra vires'⁸⁹. Hiermit ist bereits der Kernbereich der Doktrin in knapper Form umrissen.

Da die 'ultra-vires' Lehre jedoch aus der englischen Rechtsprechung, im wesentlichen durch die Fortentwicklung des 'Case Law' seit dem Jahre 1880⁹⁰ hervorgegangen ist, existieren eine Vielzahl von Entscheidungen, durch die Akte der öffentlichen Verwaltung mit den unterschiedlichsten Begründungen für 'ultra-vires' erklärt und aufgehoben wurden. Es fehlt bis heute an einem vom Gesetzgeber zu formulierenden abstrakten Rechtssatz,

89) vgl. hierzu: Foulkes, An Introduction to Administrative Law, 4. Aufl., London 1976, S. 136 ff.; Bailey/Cross/Garner, Cases and Materials in Administrative Law, London 1977, S. 154 ff.; Griffith/Street, Principles of Administrative Law, 4. Aufl., London 1967, S. 103 ff.; Garner, Administrative Law, 4. Aufl., London 1974, S. 125 ff.

90) In Att.-Gen. v. Great Eastern Railways (1880) 5 App. Cas. 473, 478 wurde durch das House of Lords die Basis der heute geltenden Lehre gelegt: "... whatever may fairly be regarded as incidental to, or consequent upon, those things which the Legislature has authorised, ought not (unless expressly prohibited) to be held, by judicial construction, to be ultra-vires"

der die als anerkannt geltenden Verstöße gegen die Doktrin kategorisiert und in ein geordnetes System einbindet. Dies hat zur Folge, daß die 'ultra-vires' Doktrin zwar in ihrem wesentlichen Grundgehalt unumstritten ist, über ihren äußeren Anwendungsbereich in Einzelfällen jedoch heftige Kontroversen geführt werden⁹¹. So wird in der englischen Rechtslehre auf die verschiedenste Weise versucht, durch die Zusammenfassung der Einzelentscheidungen in Fallgruppen den Geltungsbereich der Norm in abstrakter Form zu umreißen, um somit eine Aussage über die Anwendbarkeit der 'ultra-vires' Lehre in den umstrittenen Randbereichen herbeiführen zu können.

Es ist sicherlich nachvollziehbar, daß die Verfasser bei der Abhandlung dieses komplexen Themas eigene Vorstellungen über die Art der Zusammenstellung vergleichbarer Einzelfallentscheidungen ausdrücken und zur Formulierung von Thesen kommen, die von anderen Autoren nicht geteilt werden bzw. von diesen in anderer Form gefaßt sind. Aus diesem Grunde gibt es in der englischen Literatur keinen umfassenden Konsens darüber, nach welchen Kriterien eine theoretische Aufarbeitung der durch das 'Case Law' entwickelten Doktrin, die zudem heute noch durch fortlaufende Rechtsprechung gestaltet wird, zu erfolgen hat.

Trotz allem ist man sich in einigen Punkten über die rechtliche Behandlung des 'ultra-vires' Grundsatzes einig⁹², die wegen der zentralen Stellung der Doktrin im englischen Verwaltungsrecht nachfolgend kurz zu erwähnen sind.

91) vgl. beispielsweise zur schwierigen Abgrenzung zwischen 'questions of discretion' und 'questions of law and fact', oder zwischen 'questions of law' und 'questions of fact' im Rahmen der 'ultra-vires' Doktrin: de Smith, S. 84

92) vgl. statt vieler: de Smith, S. 81 ff.

Generell wird unterschieden zwischen einem Fehlverhalten der Behörden, das in der Mißachtung der verfahrensrechtlich gesetzten Bestimmungen besteht (procedural ultra-vires), und einem rechtswidrigen Verwaltungshandeln, das durch die Überschreitung der materiellrechtlich eingeräumten Befugnisse gekennzeichnet ist (substantive ultra-vires).

Unter die zuletzt genannte Kategorie des materiellrechtlichen Verwaltungsfehlverhaltens werden in der Regel diejenigen Verstöße gefaßt, die sich deshalb aus der Natur der Verwaltungsentscheidung selbst ergeben, weil eine erhebliche und auch durch großzügige Anwendung der Auslegungsregeln nicht zu beseitigende Diskrepanz zwischen gesetzlich ermächtigendem und tatsächlichem Verhalten der Behörden festzustellen ist⁹³; ferner werden hierzu diejenigen Rechtsverletzungen gezählt, die ihren Ursprung in einem durch unangemessenes Verhalten (unreasonableness) oder durch Verfolgung rechtswidriger Ziele (improper purposes) bedingten Mißbrauch des zuerkannten Ermessensspielraum haben⁹⁴.

Zu der als 'procedural ultra-vires' geltenden Tätigkeit der Verwaltung werden hingegen die Entscheidungen der Behörden gerechnet, die beispielsweise bei einer unzulässigen Weiterübertragung der Handlungsvollmachten (delegatus non potest delegare) von unzuständiger Stelle getroffen werden.

93) Vgl. hierzu beispielsweise: White and Collins v. Minister of Health (1939) 2 K. B. 838. In diesem Fall enteignete die örtliche Verwaltungsbehörde unzulässigerweise ein Grundstück, das Teil eines Privatparks war, obwohl die gesetzliche Ermächtigungsnorm die Enteignung für diesen Fall gerade ausschloß

94) siehe hierzu die Leitentscheidungen: Sharp v. Wakefield and Others (1891) A.C. 173 und Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation (1948) 1 K. B. 223

Allgemein ist jedoch zu sagen, daß die Verletzung von Verfahrensvorschriften allein noch nicht die Rechtswidrigkeit der Verwaltungsentscheidung indiziert und sie damit 'ultra-vires' macht. Vielmehr wird bei einem Formverstoß die Unterscheidung zwischen zulässigem und unzulässigem Verwaltungshandeln davon abhängig gemacht, ob die verletzte Norm zwingendes Recht (mandatory) oder lediglich eine Sollvorschrift (directory) darstellt⁹⁵. In diesem Zusammenhang nimmt die oben erwähnte zweite Variante, mit der die Aufhebung des 'structure plan' in Anwendung der sec. 244 (2), (b) des 'Town and Country Planning Act 1971' begehrt werden kann, insofern eine Sonderstellung ein, als hier durch Gesetz eine mit der Nichtbeachtung der für den 'structure plan' festgelegten Regeln - einschließlich der bei der Konzeption des Planes zu beachtenden Verfahrensvorschriften - einhergehende erhebliche individuelle Interessenbeeinträchtigung zur Rechtswidrigkeitsfeststellung für ausreichend erklärt wird. Zumindest im verfahrensrechtlich relevanten Bereich ist hier bei richterlicher Klassifizierung der tangierenden Norm als 'directory' die gesetzliche Möglichkeit eröffnet, die als 'ultra-vires' zu bewertende Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung im Wege der Abwägung berechtigter Einzelinteressen trotzdem für unwirksam zu erklären⁹⁶.

Im übrigen kann vorläufiger Rechtsschutz vom 'High Court' bis zum Abschluß des ordentlichen Verfahrens mit einer einstweiligen Anordnung (interim order) dadurch gewährt werden, daß der Vollzug des 'structure plan' gänzlich oder in dem vom Antragsteller als fehlerhaft beanstandetem Teil ausgesetzt wird⁹⁷.

95) Foulkes, S. 136

96) siehe: The Law Commission, Working Paper No. 40, Remedies in Administrative Law, 11. Oktober 1971, 1973, § 64, S. 50

97) sec. 244 (2), (a) des TCP-Act 1971, S. 1339

Hinsichtlich der für die Rechtswidrigkeitsfeststellung beim 'High Court' zu verwendenden Art des Rechtsmittels scheint nicht auf die klassischen Gerichtsverfahren zurückgegriffen worden zu sein, in denen zum Beispiel durch das 'certiorary-Verfahren'⁹⁸ oder über den Antrag auf Erlaß einer 'declaration'⁹⁹ eine Entscheidung der Verwaltungsbehörden für nichtig befunden werden kann.

In dem von der 'Law Commission' im Jahre 1971 erstellten Arbeitspapier 'Remedies in Administrative Law', das zu einem wesentlichen Teil geltendes Prozeßrecht beschreibt, werden die sogenannten 'statutory remedies' gleichrangig neben den 'prerogative orders'¹⁰⁰, den 'injunctions'¹⁰¹ und den 'declarations' abgehandelt und deren speziellen Anforderungen nicht unterworfen.

98) Im Rahmen dieses besonderen Verfahrens ergeht Anweisung an ein niederes Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zur Vorlage der die angefochtene Entscheidung betreffenden Verfahrensakten zum Zwecke der Rechtmäßigkeitskontrolle. Bevorzugt wird das Verfahren bei der Überprüfung von Entscheidungen der administrative tribunals (= gerichtsähnlicher Spruchkörper mit eingeschränktem Zuständigkeitsbereich) angewandt

99) Der deutschen Feststellungsklage verwandte Klageart. Im Gegensatz zum 'certiorary-Verfahren' wird keine Rechtsfolge (= Aufhebung der Verwaltungsentscheidung) verlangt, sondern ausschließlich die Feststellung der Rechte des Antragstellers

100) Oberbegriff für die besonderen Gerichtsverfahren 'certiorary, prohibition' und 'mandamus', die als Prärogativverfahren der Krone im dreizehnten Jahrhundert von dem damaligen 'Court of King's Bench' entwickelt wurden. Vgl. im übrigen zum System der englischen Klageformen: Eibe Riedel, Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem, Berlin 1976, S. 22 ff.

101) Gerichtliche Anordnung an eine Partei, mit der eine bestimmte Handlung verboten oder geboten wird

Für die Ausübung des durch sec. 244 des 'Town and Country Planning Act 1971' begründeten Rechtes zur gerichtlichen Überprüfung des 'structure plan' ist vielmehr die Regelung in Order 94 der 'Rules of the Supreme Court 1965' als einschlägig anzusehen. Hiernach wird das Verfahren durch einen entsprechenden Antrag (by originating motion) in Gang gebracht, in dem die Gründe für die erstrebte Nichtigkeitserklärung anzuführen sind. Zu richten ist das Gesuch an die 'Queens Bench Division' des 'High Court', welches durch einen Einzelrichter entscheidet. Gegen die Entscheidung des 'High Court' kann Revision beim 'Court of Appeal' eingelegt werden, gegen dessen Entscheidung wiederum nur in Ausnahmefällen der Rechtsausschuß des 'House of Lords' als weitere Revisionsinstanz angerufen werden kann.

IV. Inhaltliche Anforderungen und Verfahrensmodalitäten bei der Konzeption von 'local plans'

Den rechtlichen Rahmen für die inhaltlichen Erfordernisse und das bei der Erstellung von 'local plans' zu beachtende Verfahren bilden die sections 11 - 15 B des 'Town and Country Planning Act, 1971' in der entsprechenden Fassung des 'Town and Country Planning (Amendment) Act, 1972', des 'Local Government Act, 1972' und des 'Local Government, Planning and Land Act, 1980'. Weiterhin finden sich einschlägige Bestimmungen in den 'Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974', die aufgrund gesetzlicher Ermächtigung durch sec. 18 (1) des vorstehend genannten Gesetzes von 1971 vom 'Secretary of State for the Environment' bezüglich Form, Inhalt und Verfahren für die 'local plans' erlassen wurden.

1. Bedeutung und Funktion der 'development plan schemes'

Bevor es zur Einleitung des eigentlichen Verfahrens über die Aufstellung der 'local plans' kommen kann, ist von der jeweiligen, im Bereich des Planungsgebietes liegenden 'county planning authority' nach Abstimmung mit der betroffenen 'district planning authority' ein sogenannter 'development plan'¹⁰² zur Vorbereitung der 'local plans' zu entwerfen¹⁰³.

Dieser 'development plan', der einer ständigen Fortschreibung anhand aktualisierter planungsrelevanter Erkenntnisse unterliegt, hat eine Reihe von bedeutsamen Funktionen, unter denen die Zuteilung der Aufstellungskompetenzen für die 'local plans' einen hervorragenden Platz einnimmt. Zwar verbleibt es bei der grundsätzlichen Zuständigkeit der 'district planning authority' für die Konzeption der 'local plans'¹⁰⁴; dieser grundsätzlichen Übertragung der Verantwortung, unter anderem für Art und Maß der baulichen Nutzung in dem für den 'local plan' bestimmten Umfange, sind jedoch gleichzeitig gesetzliche Grenzen gesetzt.

Eine Schranke im formellen Sinne besteht darin, daß die 'county planning authority' die Befugnisse zur verantwortlichen Gestaltung eines 'local plan' durch einseitige Bestimmung im 'development plan' an sich ziehen kann. In materieller Hinsicht wird die Beschaffenheit der 'local plans' durch die im folgenden näher erläuterten inhaltlichen Anforderungen an die 'development plans' mittelbar präjudiziert.

102) Nicht zu verwechseln mit den bereits erwähnten 'development plans' alten Zuschnitts, auf die sich der Town and Country Planning Act 1947 bezog. Vgl. oben S. 38

103) vgl. sec. 10 c (2) des TCP-Act 1972, in der Fassung der sec. 183 (2) des LG-Act 1972, S. 2120 und des sched. 34, pt. X des LPL-Act 1980

104) siehe sec. 10 C (1) des TCP-Act 1971, in der Fassung der sec. 183 (2) des LG-Act 1972, S. 2120

Neben der Entscheidung zur Aufteilung der formellen Zuständigkeiten muß im 'development plan' der Name, Art und Geltungsbereich sowie das von dem 'local plan' erfaßte Gebiet ausgewiesen sein. Ferner sind in einem programmatischen Teil die Prioritäten darzulegen, an denen sich die Arbeit der eingeteilten, örtlichen Verwaltungsbehörden bei den 'local plans' zu orientieren hat; gegebenenfalls ist zur Klarstellung, insbesondere um eine Überschneidung der Kompetenzen zu vermeiden, das Verhältnis einzelner Pläne zueinander näher zu definieren¹⁰⁵. Damit wird dem 'development plan' eine Leitfunktion beigemessen, deren wesentlichen Komponenten in der Koordination und Integration der unterschiedlichen Ortspläne zu sehen sind.

Von der Zentralregierung wird hervorgehoben, daß mit der Einführung des 'development plan'¹⁰⁶ eine geeignete Methode gefunden worden sei, mit der auf die durchaus unterschiedliche Verfügbarkeit von qualifizierten und erfahrenen Planungsfachleuten bei den 'district planning authorities' reagiert werden könne. Mit diesem Hinweis auf möglicherweise fehlende sachliche und personelle Mittel zur ordnungsgemäßen Erfüllung der planungsbezogenen Aufgaben auf der untersten kommunalen Ebene ist gleichzeitig einer der Gründe benannt, die es unter Aufgabe der im Planungsbereich erstrebten Devolution für zweckmäßig erscheinen lassen, die Verantwortung zur Aufstellung einzelner 'local plans' auf die 'county'-Ebene zu verlagern. Daneben wäre die Ausübung der hier in Rede stehenden Planungsfunktionen durch die 'county planning authorities' in den Fällen vorstellbar, in denen sich die Festsetzungen eines 'local plan' auf mehrere Distrikte erstrecken, oder auch in den Fällen,

105) siehe sec. 10 c (3) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 183 (2) des LG-Act 1972, S. 2121

106) gleichzeitig mit Inkrafttreten der strukturellen Neugliederung der englischen Kommunalverwaltung am 1.4.1974

in denen die den 'county' verwaltende Behörde einen Großteil der im 'local plan' zu präzisierenden planungspolitischen Grundzüge des 'structure plan' selbst in Vollziehung des Planes initiieren möchte.

Im Gegensatz zu 'structure-' und 'local plan' unterliegt die Anfertigung und Fortschreibung des 'development plan' keinen besonderen Formerfordernissen, so daß im Sinne einer flexibleren Ausübung der Verwaltungstätigkeit leichte Abänderbarkeit gewährleistet ist. Es bedarf keiner besonderen Genehmigung des 'Secretary of State', damit der 'development plan' in Kraft treten kann.

Bei der Vorbereitung des 'development plan' haben die betroffenen 'district planning authorities' lediglich beratende, aber keine entscheidende oder bestimmende Funktion. Um die 'district planning authority' als grundsätzlich im unteren Verwaltungsbereich für Aufstellung und Durchführung der 'local plans' verantwortliche Behörde jedoch nicht einseitig zur Annahme und Ausgestaltung nicht gebilligter Rahmenbedingungen zwingen zu können, ist für die Vertreter der 'districts' bei unterschiedlicher Auffassung über die Planungsinhalte die gesetzliche Möglichkeit eingeräumt, beim 'Secretary of State for the Environment' entsprechende Vorbehalte (reservations) gegen die Absichten der 'county planning authority' anzumelden.

Bei begründetem Vortrag durch die 'district planning authority' ist dem 'Secretary of State' das Recht zugestanden¹⁰⁷, den umstrittenen 'development plan' durch

¹⁰⁷) vgl. hierzu: sec. 10 C (6) des TCP-Act 1972 in der Fassung des sched. 14, para. 6 des LPL-Act 1980

die eigene Behörde anfertigen oder gegebenenfalls ergänzen zu lassen. Rechtlich ist der 'development plan' in diesem Fall jedoch so zu behandeln, als wäre er tatsächlich von der 'country planning authority' konzipiert worden.

2. Regelinhalt und Regelumfang der 'local plans'

Die Aufgaben und Funktionen, die ein 'local plan' im Rahmen der allgemeinen Kommunalverwaltung zu erfüllen hat, stellen gleichzeitig entscheidende Komponenten für die inhaltliche Ausrichtung eines solchen Planes dar. Es ist aus diesem Grunde angebracht, die Frage nach der funktionalen Bedeutung eines 'local plan' an die Spitze der weiteren Erörterungen zu stellen.

a) Die funktionale Einordnung der 'local plans'

Im wesentlichen können den 'local plans' vier unterschiedliche Funktionen in Bezug auf die generellen raumordnungspolitischen Zielsetzungen zugeteilt werden.

Zu dem originären und zugleich bedeutsamsten Aufgabenbereich eines 'local plan' gehört die ins Detail gehende Fortentwicklung der im 'structure plan' enthaltenen allgemeinen Planungsgrundsätze (Planungsvorhaben) sowie die genaue Festlegung der für die spätere Umsetzung der Planungsziele bestimmten Gebiete. Den örtlichen Planungsbehörden, die die Vorschläge für die bauliche Erschließung und die sonstige Nutzung der Region erarbeiten, ist bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen in diesem Zusammenhang relativ große Gestaltungsfreiheit gelassen¹⁰⁸.

108) Cullingworth, S. 85 unter indirekter Bezugnahme auf sec. 11 (3) (a) des TCP-Act 1971, S. 1726

Es kann beispielsweise erwartet werden, daß der 'local plan' - je nachdem, ob sich die örtliche Planungsbehörde mehr für öffentliche oder private Entwicklungsplanung entschieden hat - mehr oder weniger konkret in seinen Festsetzungen ausfällt.

Generell wird im Vergleich zur früheren planungsrelevanten Gesetzgebung das Bestreben erkennbar, planungsrechtliche Kompetenzen im Rahmen einer allgemeinen Dezentralisierungstendenz von der ministeriellen Ebene an die Kommunen zu delegieren.

Gleichzeitig mit der für jedermann verbindlichen Festsetzung der Planungsziele unter den oben genannten Voraussetzungen wird die Basis für die zukünftige Entwicklungskontrolle geschaffen, womit eine zweite grundsätzliche Funktion des 'local plan' benannt wäre.

Anhand der im 'local plan' detailliert festgelegten Entwicklungsziele des jeweiligen Gebietes wird von den örtlichen Verwaltungsbehörden zum Beispiel zu entscheiden sein, ob ein bestimmtes Vorhaben eines Bürgers, das nicht nur unwesentlich in die bestehende Bodennutzung eingreift, für zulässig erachtet werden kann. Um in diesem Sinne eine effiziente Entwicklungskontrolle gewährleisten zu können, bedient sich der englische Gesetzgeber des ebenfalls in Deutschland üblichen Verfahrens, eine Reihe von planungsbedeutsamen Maßnahmen unter ein behördliches Erlaubnisvorbehalt zu stellen¹⁰⁹.

Im Gegensatz zu den Bestimmungen des 'structure plan' wird so die Handlungsfreiheit des Bürgers durch den Inhalt der 'local plans' in bestimmten Bereichen unmittelbar tangiert. Die Möglichkeit des einzelnen, an der inhaltlichen Gestaltung der 'local plans' mitzuwirken bzw.

109) vgl. sec. 23 (1) des TCP-Act 1971, S. 1737

sich aktiv gegen die von den 'local authorities' beabsichtigten Planungen zur Wehr zu setzen, gewinnen hier eine ganz besondere Bedeutung.

Ergänzt durch die Regelungen der 'development plans' bilden die 'local plans' zugleich eine geeignete Grundlage zur gegenseitigen Abstimmung einzelner Entwicklungsmaßnahmen in den verschiedenen Verwaltungsbezirken.

Die für ein 'district' oder eines Teils desselben wirksame Raumplanung kann und darf nicht isoliert ohne Berücksichtigung der für die angrenzenden Flächen bestehenden entwicklungspolitischen Vorstellungen konzipiert und vollzogen werden. Erst durch eine kontinuierliche und konstruktive Zusammenarbeit der für die benachbarten Gebiete zuständigen örtlichen Planungsbehörden kann das hohe Maß an wechselseitiger Beeinflussung erreicht werden, das die Gewähr für eine homogene Förderung der gesamten Region bietet.

Aus diesem Grunde wurde auch durch sec. 101 (5) des 'Local Government Act 1972' die gesetzliche Voraussetzung dafür geschaffen, daß bei entsprechender Vereinbarung zweier nebeneinander liegender 'district planning authorities' ein gemeinsamer Ortsplan (joint local plan) entwickelt werden kann¹¹⁰.

Wird es für notwendig erachtet, daß ein zweiter 'local plan' für dasselbe Gebiet - hierbei jedoch einen anderen Sachgegenstand betreffend - zu entwerfen ist, so wird dieser sich derart an den Feststellungen des alten Planes zu orientieren haben, daß ein bodenrechtlich relevanter Widerspruch nicht entsteht.

110) vgl. sec. 101 (5) LG-Act 1972 (S. 2057), der auszugsweise lautet: "Two or more local authorities may discharge any of their functions jointly..."

Die vierte erwähnenswerte Funktion des 'local plan', die vor allem bei der Durchführung des gesetzlichen Verfahrens zur Aufstellung des Planes zum Tragen kommt, besteht darin, daß die vorgesehene Neuerung des Raumes einer breiten Öffentlichkeit in kompakter und verständlicher Form bekannt gemacht werden kann.

Während des Aufstellungsverfahrens werden die im Entwurf zum 'local plan' enthaltenen Vorschläge über die zukünftige bauliche, industrielle, verkehrstechnische und sonstige Gestaltung des Gebietes aufgrund der besonderen Publizitätserfordernisse¹¹¹ zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion gemacht. Der planungsrelevante Entscheidungsprozeß wird so durch den von der Basis ausgehenden öffentlichen Meinungsdruck oftmals in geeigneter Weise beeinflußt und gefördert werden. Nach endgültiger Annahme des 'local plan' können die käuflich zu erwerbenden Abschriften¹¹² als zuverlässige Richtschnur für privates Handeln dienen.

b) die wesentlichen Bestandteile der 'local plans'

Nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen¹¹³ hat ein 'local plan' formal aus einer Landkarte (proposals map) und einer schriftlichen Darlegung (written statement) dessen zu bestehen, was als

"... the authority's proposals for the development and other use of land in that part of their area or for any description of development or other use of such land (including in either case such measures as the authority think fit for the improvement of the physical environment and the management of traffic);
..."

111) vgl. sec. 12 des TCP-Act 1972, S. 1727 ff. in der Fassung der sec. 88 (2) und des sched. 34, pt. X des LPL-Act 1980

112) dies ist durch reg. 41 der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3972 vorgesehen

113) siehe sec. 11 (3) des TCP-Act 1972, S. 1726 in der Fassung des sched. 14, para. 8 des LPL-Act 1980

ergänzt durch

"... such matters as may be prescribed..."

anzusehen sind. Die in dem schriftlichen Teil des 'local plan' zusammengefaßten Vorstellungen der Planungsbehörden zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse des Bezirkes haben sich in den durch die allgemeinen Festlegungen des 'structure plan' gezogenen Grenzen¹¹⁴ auf diejenigen Sachbereiche zu beziehen, die bereits in Form eines Themenkataloges die Grundlage für die schriftliche Darlegung (written statement) der Planungsziele bei den 'structure plans' bildeten¹¹⁵. Auf das Verzeichnis der Sachthemen, das schon oben Gegenstand der Erörterungen war, wird hier lediglich Bezug genommen¹¹⁶.

Soweit dies von den kommunalen Planungsbehörden für zweckdienlich erachtet wird, sollen in den 'local plans' zusätzliche Angaben über die nachfolgend zusammengestellten raumbedeutsamen Belange¹¹⁷ enthalten sein:

114) vgl. sec. 11 (9) des TCP-Act 1971 (S. 1727), der auszugsweise lautet: "In formulating their proposals in a local plan plan the local planning authority shall secure that the proposals conform generally to the structure plan as it stands for the time being..."

115) Reg. 16 (1) der TCP(SLP)-Regulations 1974 i.V.m. Part I, Sch. 2 der genannten VO, S. 3965 u. S. 3975

116) siehe oben S. 63

117) Reg. 17 der TCP(SLP)-Regulations 1974 i.V.m. Part II, Sch. 2 der genannten VO, S. 3965 u. S. 3975

- The character, pattern and function of the existing development and other use of land in the area to which the plan relates and the present needs and opportunities for change.
- The regard the local planning authority preparing the plan have had to social policies and considerations.
- The regard the local planning authority preparing the plan have to the resources likely to be available for carrying out the proposals formulated in the plan.
- The criteria to be applied as respects the control of development in the area, or any part of the area, to which the plan relates.
- The considerations underlying the proposals formulated in the plan as respects matters of common interest to the authority preparing the plan and the neighbouring authorities, and the extent to which those proposals have been agreed by the authorities concerned.

Mit der Benennung dieser Bezugsgrößen wird den örtlichen Planungsbehörden, denen bei der inhaltlichen Ausgestaltung der 'local plans' ein grundsätzlicher Ermessensspielraum im Rahmen der durch den 'structure plan' festgelegten Ziele zugestanden ist, ein gewisses Konzept vorgegeben, das zugunsten einer größeren Vereinheitlichung und zur Erhaltung eines bestimmten Standards bei den 'local plans' zum Tragen kommen sollte. Trotz der auf diese Weise eingeleiteten generellen Strukturierung bleibt es den auf der unteren Verwaltungsebene tätigen Planungsfachleuten selbstverständlich unbenommen, im schriftlichen Teil des 'local plan' beispielsweise einen bestimmten Standort für eine besondere Art der Gebietsförderung festzulegen oder aber eine ausgedehntere Fläche zu bezeichnen, in der die hierfür vorgesehene Entwicklungsplanung einzusetzen ist. Unabhängig

davon, ob eine Neuordnung der Region von ganz erheblichem Umfange notwendig ist, oder ob die planende Behörde die später tatsächlich auch mit der den Plan vollziehenden Behörde identisch sein wird, können grundsätzlich alle denkbaren Formen der Landesentwicklung oder der sonstigen Nutzung des Bodens über einen 'local plan' verwirklicht werden¹¹⁸. Allerdings sollten nur diejenigen raumwirksamen Programme konzipiert werden, deren Realisierung in einem zeitlichen Abstand von etwa 10 Jahren als möglich erscheint.

Letztlich wird durch eine entsprechende Ausführungsbestimmung¹¹⁹ sichergestellt, daß die Festsetzungen der 'local plans' mit einer Begründung zu versehen sind (reasoned justification). Der 'local plan' muß allgemein verständlich gefaßt sein und derart geschlossen in sich konzipiert werden, daß eine Bezugnahme auf andere Dokumente oder auf zu anderen Gelegenheiten niedergelegte Planungsgrundsätze entfallen kann.

Ergänzt wird der schriftliche Teil des 'local plan' durch die eingangs bereits erwähnte, auf einer amtlichen Vermessung beruhende Landkarte (proposals map), in der in Anlehnung an die im 'written statement' enthaltenen Darlegungen die für verschiedene Entwicklungszwecke bestimmten Zonen räumlich näher begrenzt werden. Diese Karte stellt einen integrierten Bestandteil eines jeden 'local plan' dar und hat die Funktion, diejenigen Teile des von dem gesamten Ortsplan erfaßten Gebietes kenntlich zu machen, zu denen spezifische Vorschläge der Bodennutzung bestehen. So werden beispielsweise einzelne Stellen auf der Karte markiert, bei denen eine besondere Art der Erschließung vorgenommen werden soll, oder

118) Ausgenommen hiervon sind diejenigen Areale, die vom 'Secretary of State for the Environment' nach den Bestimmungen des New Towns Act 1965 für die Gründung neuer Städte bereitgestellt werden

119) Reg. 16 (3) der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3965

aber gewisse Räume eingetragen, in denen ein vorher festgelegtes Planungsprogramm Anwendung finden soll.

c) Die verschiedenen Arten der 'local plans'

Eingedenk der Möglichkeit, daß für dasselbe Gebiet mehrere 'local plans' gleichzeitig Geltung haben können¹²⁰, muß je nach Aufgabenstellung zwischen den 'district plans', den 'action area plans' und den 'subject plans' differenziert werden. Die genannten Pläne stellen besondere Ausformungen¹²¹ der 'local plans' dar und unterliegen wie diese einem speziellen Aufstellungs- und Annahmeverfahren.

Als 'district plans' werden diejenigen Pläne umschrieben, die - wirksam für den gesamten Distrikt oder eines Teils desselben - auf einer "... comprehensive consideration of matters affecting the development and other use of land in the area..." beruhen¹²².

Damit sind die 'district plans' für die Konstellationen besonders geeignet, in denen von einer engen Wechselbeziehung zwischen den einzelnen, einer neuen Planung unterworfenen Sachverhalte ausgegangen werden muß. Gewöhnlich wird die Aufstellung eines 'district plan' dann

120) vgl. sec. 11 (4) des TCP-Act 1971, S. 1726

121) Erklärung des 'Minister of Housing and Local Government' vom 29.2.1968: "Local plans will be either plans with a varying degree of detail about a particular part of the area of the planning authority or plans which have a particular function or cover a particular aspect of planning for a wider area". Aus: 'Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report, Standing Committee G, Session 1967/68, Bd. 9, Sp. 190. Vgl. ferner: reg. 15 der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3965

122) Telling, S. 70

angebracht sein, wenn ein verhältnismäßig großes Gebiet in den Planungsbereich einbezogen werden soll und die angestrebte Entwicklung sich ohne gravierende Nachteile über einen längeren Zeitraum auch in unregelmäßigen Abständen verwirklichen läßt¹²³..

Hiervon deutlich zu unterscheiden sind die 'action area plans',¹²⁴ die für die von den Planungsbehörden mit vor- dringlichen Entwicklungs- und Sanierungsaufgaben bedach- ten Gebiete (action areas) konzipiert werden. In seiner Erklärung vom 20.2.1968¹²⁵ charakterisierte der damalige 'Minister of Housing and Local Governemnt' McDermot die seinerzeit noch in den 'structure plans' auszuweisenden 'action areas' auch als Gebiete, die 'are envisaged for early treatment, for early development, redevelopment and improvement'. Den 'action areas' wird damit die Funk- tion beigemessen, die durch den Begriff des 'comprehen- sive treatment' zusammengefaßten Förderungsmaßnahmen zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt umzusetzen. Eine der- artige Regelung ist für den Anwendungsbereich einer im wesentlichen langfristig angelegten kommunalen Raumpla- nung nicht nur lediglich sinnvoll, sondern dringlichst geboten. Im Gegensatz zu den 'district plans' spielt da- mit der zeitliche Faktor für den Vollzug der geplanten Maßnahmen eine ganz wesentliche Rolle. In der Regel wer- den auch nur kleinere Flächen zur Behandlung als 'action area' ausgewählt werden, sodaß mit dem Abschluß der Pla- nungs- und Planvollzugsarbeiten zu einem früheren Zeit- punkt gerechnet werden kann.

Mit Hilfe eines 'subject plan' können spezifische As- pekte aus dem Planungsbereich wie zum Beispiel der Woh- nungsbau, die Landschaftsgestaltung oder ein allgemeiner

123) Telling, a.a.O.

124) siehe sec. 11 (4A) des TCP-Act 1971 in der Fassung des sched. 14, para. 8 des LPL-Act 1980

125) Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report, Session 1967-1968, Bd. 9, Standing Commit- tee G, Spalten 80ff.

Bestandsschutz für historische Stadtteile gesondert in Angriff genommen werden.

Der 'subject plan' ist dafür bestimmt¹²⁶, "... to enable detailed treatment to be given to a particular description of development or land use". Zweckmäßig wird der Erlass eines 'subject plan' in den Fällen sein, in denen der regelbedürftige Sachgegenstand derart minimale Anknüpfungspunkte zu anderen Planungsaufgaben desselben Gebietes aufweist, daß eine isolierte Behandlung ohne gravierende Nachteile möglich ist. Daneben könnte dann an den Einsatz eines 'subject plan' gedacht werden, wenn das Bedürfnis nach vorzeitiger Regelung einer bestimmten Materie die auf lange Sicht angelegte Gesamtplanung der Region bei weitem überwiegt.

3. Einzelne Verfahrensvoraussetzungen zum Entwurf des 'local plan'

Spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem ein genehmigter 'structure plan' vorliegt, muß von den jeweils zur Aufstellung der 'local plans' bestimmten Kommunalbehörden erwogen werden, ob die Einführung eines solchen Planes wünschenswert ist¹²⁷. Kommt man hier zu einem positiven Ergebnis, entsteht bereits mit dieser Entscheidung die gesetzliche Verpflichtung zur Erarbeitung eines Entwurfes und zur Einleitung des Annahmeverfahrens, dessen wesentliche Abschnitte unten erörtert werden.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann bei entsprechender Weisung des 'Secretary of State' bereits vor der Genehmigung eines 'structure plan' die Aufstellung und Annahme eines 'local plan' erfolgen^{127a}. Diese Regelung dient der Beschleunigung des Verfahrensablaufes bei der Erstellung der 'local plans', da die Neukonzeption bzw. Abänderung eines 'structure plan' erfahrungsgemäß erhebliche Zeiträume beansprucht.

126) siehe reg. 15 (3) der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3965

127) vgl. sec. 11 (2) des TCP-Act 1971, S. 1726

127a) siehe sec. 15 A und sec. 15 B des TCP-Act 1971, eingefügt durch sec. 88 des LPL-Act 1980

a) Die Beteiligung der Öffentlichkeit (public participation)

Entsprechend dem Verfahren zur Aufstellung der 'structure plans' ist der Öffentlichkeit bei den 'local plans' schon im Entwurfsstadium die Möglichkeit zur verantwortlichen Mitwirkung eingeräumt.

So müssen die "... matters proposed to be included in the plan..." auf geeignete Weise der Allgemeinheit im Plangebiet zur Kenntnis gebracht werden¹²⁸ und der Personenkreis, von dem unter Umständen Widerspruch gegen den veröffentlichten Entwurf zu erwarten ist, auf das Recht zur Erhebung von Gegenvorstellungen (representations) hingewiesen werden¹²⁹.

Eine angemessene Verbreitung der angestrebten Planungsziele in der Öffentlichkeit wird unter anderem durch die Offenlegung des gesamten Entscheidungsmaterials an allgemein zugänglichen Örtlichkeiten zu erreichen versucht, wo es in anschaulicher Form begleitet von erläuternden Dokumenten und bildlichen Darstellungen dargeboten werden sollte. Die auf diese Weise vermittelten Erkenntnisse können durch die Veranstaltung von öffentlichen Diskussionen noch vertieft werden.

Innerhalb eines von den Verwaltungsbehörden selbst zu bestimmenden Zeitraumes von mindestens 6 Wochen ist sodann Gelegenheit zur Erhebung der Gegenvorstellungen zu geben¹³⁰. Rechtzeitig eingegangene Eingaben müssen bei dem abschließenden Entscheidungsbildungsprozeß Berücksichtigung finden. In der Regel wird über die Gegenvor-

128) vgl. sec. 12 (1) des TCP-Act 1971 in der Fassung des sched. 16, sec. 2 des LG-Act 1972, S. 2302 und des sched. 34, pt. X des LPL-Act 1980

129) siehe sec. 12 (1), (b) des TCP-Act 1971, S. 1728

130) siehe sec. 12 (1), (c) des TCP-Act 1971, S. 1728 in Verbindung mit reg. 5 der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3963

stellungen ohne nochmalige mündliche Anhörung der Betroffenen in nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen verhandelt und gegebenenfalls zur Grundlage einer entsprechenden Abänderung des vorgelegten Entwurfes gemacht.

b) Zur gegenseitigen Abstimmung planerischer Maßnahmen bei den öffentlichen Behörden

Die in den 60er Jahren im Raumplanungsrecht eingeleiteten Reformbestrebungen, die durch den Erlass des 'Town and Country Planning Act 1971' mit dem oben skizzierten Planungssystem ihren vorläufigen Abschluß fanden, basierten ursprünglich auf dem Gedanken, daß die vielfältigen, neu eingeführten Planungsfunktionen insgesamt von den seinerzeit noch gleichrangig nebeneinander bestehenden Behörden der Lokalverwaltungen ausgeübt werden sollten¹³¹. Da damit die Verantwortlichkeiten zur Erstellung der 'structure plans' und der 'local plans' in einer Hand lagen, bestand keinerlei Notwendigkeit, Vorkehrungen gesetzlicher Art für die inhaltliche Einbindung der 'local plans' unter die allgemeine Konzeption der 'structure plans' zu treffen. Mit Einführung des 2-stufigen Aufbaus der Ortsverwaltungen im Jahre 1974 wurde die bereits eingeleitete Reform des Raumplanungsrechtes in ihrer grundlegenden Struktur verändert, weil nunmehr mit der Neuaufteilung der Planungszuständigkeiten auf die 'county-' und 'district councils' zwei verschiedene, politisch selbständige Institutionen tätig werden sollten. Dies hatte wiederum zur Folge, daß das ursprünglich entwickelte Konzept für die Neugestaltung des Raumplanungsrechtes in seinen wesentlichen Teilen mit der schrittweisen Realisierung

131) Cullingworth, S. 88

der Verwaltungsstrukturereform von 1974 auseinanderzubrechen drohte, und man erst durch die nachträgliche Einführung eines gesetzlichen Instrumentariums, mit dem die reibungslose Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Funktionsträgern sichergestellt werden sollte, an die weitere Verwirklichung der Raumplanungsprogramme gehen konnte.

So wurde mit dem erklärten Ziel "... to promote effective co-operation in the planning field and to minimise delay, dispute and duplication..."¹³² über sec. 12 (1A) des 'Town and Country Planning Act 1971'¹³³ bestimmt, daß bei der Vorbereitung eines 'local plan' die jeweils nicht primär mit der Aufstellung des Planes betraute örtliche Planungsbehörde hinsichtlich der beabsichtigten Planfeststellungen zu konsultieren sei, und ihr in angemessener Form Gelegenheit zur Abgabe eigener Stellungnahmen, die wiederum bei den abschließenden Beratungen der für den 'local plan' verantwortlichen Planungsbehörden mit in den Entscheidungsfindungsprozeß einzubeziehen seien, gegeben werden müsse. Gleichermassen ist mit reg. 6 (2) der 'Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974'¹³⁴ in den relevanten Fällen das ministerielle Gebot zur planerischen Abstimmung mit den für die Anlage neuer Städte nach dem 'New Towns Act 1965' zuständigen Entwicklungsbehörden (development corporations) ausgesprochen. Darüber hinausgehend hat es den Anschein, daß bei der Detailplanung nach der Maxime verfahren wird, diejenigen Behörden und Körperschaften, die bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben voraussichtlich durch

132) Cullingworth, S. 89

133) in der Fassung der sec. 2 (2), sched. 16 des LG-Act 1974, S. 2302

134) reg. 6 (2) des TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3963

die vorgesehenen Raumprogramme tangiert werden, mit in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen. Es kann in diesem Zusammenhang nur als sinnvoll angesehen werden, wenn beispielsweise bei Vorhaben wie der Neuansiedlung von Industriezweigen oder der Umsetzung bestehender Gewerbegebiete eine der vielen regionalen Außenstellen des 'Department of Industry' in beratender Form eingeschaltet wird.

Obwohl heute die kommunale Verwaltungsstruktur Englands 2-stufig aufgebaut ist¹³⁵, besteht trotzdem zwischen den 'county councils' als Gebietskörperschaften der 1. Stufe und den 'district councils' als Gebietskörperschaften der 2. Stufe kein direktes Subordinationsverhältnis.

Bei der Aufstellung eines 'local plan' durch den Distrikt handelt ein politisch selbständiges Gremium mit eigenen planerischen Zielvorstellungen, dessen Zusammensetzung sich letztlich nach dem Wahlverhalten der Gemeindemitglieder richtet¹³⁶.

Hierbei muß die Gefahr gesehen werden, daß es im Rahmen der Verabschiedung eines 'local plan' zu unerwünschten Festsetzungen kommen kann, die im Gegensatz zu den vom 'Secretary of State' gebilligten allgemeinen Planungsgrundsätzen der 'structure plans' stehen. Diese Gefahr wird durch das Erfordernis der Vorlage eines sogenannten 'certificate of general conformity' entgegengetreten, das - ausgestellt von den 'county planning authorities' - den 'district planning authorities' die generel-

135) Darüber hinausgehend könnten die parishes (kleinste Örtlichkeiten mit teilweise nur bis zu 100 Einwohnern) als 3. Verwaltungsstufe innerhalb der 'counties' bezeichnet werden. Sie haben jedoch eine derart geringe verwaltungstechnische Bedeutung, daß von einer gesonderten Erwähnung Abstand genommen wurde

136) vgl. sec. 7 des LG-Act 1972, S. 1992

le Übereinstimmung ihres Planentwurfes mit den Entwicklungszielen des jeweiligen 'structure plan' bestätigt¹³⁷. Erst mit der Erteilung des 'certificate of general conformity' kann ein 'local plan' rechtsverbindlich werden.

Die Forderung, daß "... the local planning authority shall not adopt a local plan unless it conforms ... generally to the structure plan...", wird angesichts der unterschiedlichen entwicklungsabhängigen Bedürfnisse in den Distrikten weit zu fassen sein und sich im Endeffekt in der Prüfung erschöpfen, ob ein direkter Widerspruch zu den Festschreibungen des 'structure plan' festzustellen ist.

Um jedoch auch hier jeder Möglichkeit zum Mißbrauch durch die unsachgemäße Verweigerung der Erteilung des 'certificate' seitens der 'county planning authorities' entgegenzutreten, wird bei Versagung der Ausstellung des Dokumentes und der Weigerung zur entsprechenden Abänderung des 'local plan' die Streitfrage nebst einer Begründung der jeweiligen Standpunkte dem 'Secretary of State for the Environment' zur Entscheidung vorgelegt¹³⁸.

Dieser kann die 'county planning authority' nach eingehender Prüfung des Sachverhaltes anweisen, das 'certificate of general conformity' zu erteilen, oder aber die Ausstellung des 'certificate' selbst übernehmen. Ist die Bestätigung der 'general conformity' zu Recht abgelehnt worden, so ist die 'district planning authority' anzuweisen, eine zweckentsprechende Überarbeitung

137) vgl. sec. 14 (2) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 3 (1), sched. 16 des LG-Act 1972, S. 2302

138) vgl. sec. 14 (5) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 3 (2), sched. 16 des LG-Act 1972, S. 2302

des 'local plan' vorzunehmen¹³⁹. Auf diese Weise ist in geeigneter Form gewährleistet, daß es bei einer den örtlichen Gegebenheiten angepaßten, ansonsten jedoch vereinheitlichten Gesamtplanung nicht zu unnötigen Friktionen mit zwischenbehördlichen Reibungsverlusten kommt, die den Planablauf hemmen.

c) Die Planvorlage

Sobald der 'local plan' von den 'county-' oder 'district planning authorities' fertiggestellt ist, muß er vorgelegt werden. Im Gegensatz zu der beim 'structure plan' vorgesehenen Planvorlage mit den dortigen ministeriellen Genehmigungserfordernissen¹⁴⁰ braucht der 'local plan' lediglich gegenüber der Bevölkerung und den am Planungsvorgang mittelbar beteiligten Behörden offengelegt werden. Zwar wird dem 'Secretary of State' ein Exemplar des Planes zur Ausübung seiner Kontrollfunktionen hinsichtlich des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufes bei Erstellung des 'local plan' übersandt¹⁴¹; seine Genehmigung ist für die Rechtsverbindlichkeit des Planes jedoch grundsätzlich nicht erforderlich. Dieser Umstand wird in der englischen Literatur¹⁴² vielfach als Beispiel für das bereits erreichte beträchtliche Maß an 'devolution of function from Secretary of State to local planning authorities' genannt, das den

139) siehe sec. 14 (7) des TCP-Act 1971 in der Fassung des para. 3 (2), sched. 16 des LG - Act 1972, S. 2302

140) vgl. oben S. 73

141) vgl. unten S. 131

142) vgl. statt vieler: Cullingworth, S. 87

Trend zur Verselbständigung und Loslösung der nachgeordneten kommunalen Verwaltungsbehörden von der Zentralverwaltung bestätigte.

Es muß hier jedoch im Zusammenhang gesehen werden, daß die 'local plans' nach dem ursprünglichen Konzept der Raumordnung zusammen mit den 'structure plans' nur von einem einheitlichen Behördentyp aufgestellt werden sollten. Angesichts der seinerzeit gleichfalls vorgesehenen Genehmigungspflicht des 'structure plans' durch den 'Secretary of State' schien es entbehrlich, die Wirksamkeit des im gleichen Hause erstellten, vorwiegend ausführenden 'local plan' von einem separaten, gesetzlich verankerten Zustimmungserfordernis abhängig zu machen. Nach Einführung des 2-stufigen Verwaltungssystems erfolgte bezüglich dieses Punktes keine Gesetzesnovellierung, da man den kommunalen Verwaltungsbehörden sicherlich auch aus Gründen der Dezentralisierung gewisse Befugnisse zum autonomen Handeln belassen wollte. Maßgeblich scheint jedoch gewesen zu sein, daß eine entsprechende Gesetzesänderung in Anbetracht der vielfältigen, als 'reserve powers' bezeichneten Einwirkungsmöglichkeiten des 'Secretary of State'¹⁴³ einfach unnötig war.

Die Offenlegung des 'local plan' erfolgt in der Weise, daß er der Bevölkerung in Amtsräumen und anderen geeigneten Räumlichkeiten zur Einsicht freigegeben wird, während gleichzeitig in der regionalen und überregionalen Presse Anzeigen mit Hinweisen auf die Auslagestellen zu veröffentlichen sind. Jedes der Öffentlichkeit zugänglich gemachte Exemplar des 'local plan' ist zudem mit einem Hinweis auf einen zuvor von den 'local authorities' festgelegten Zeitraum¹⁴⁴ zu versehen, innerhalb

143) s. auch unten S. 129 ff.

144) dieser Zeitraum muß mindestens 6 Wochen betragen

dessen Einwände (objections) gegen die Festsetzungen des 'local plan' erhoben werden können.

Diese Einwendungen (objections) dürfen nicht mit den vorerwähnten Gegenvorstellungen (representations) verwechselt werden, die in einem anderen Verfahrensabschnitt anzubringen sind¹⁴⁵ und die ohne Anhörung der Betroffenen in nicht-öffentlichen Sitzungen der Planungsausschüsse zur Entscheidung gelangen. Soweit von der Möglichkeit zur Erhebung von Einwendungen Gebrauch gemacht wird, sollten zweckmäßigerweise einzelne Festsetzungen des 'local plan', wie die vorgesehene Nutzung bestimmter Grundstücke oder aber Art und Umfang der im Detail umgesetzten allgemeinen Planungsrichtlinien zum Inhalt der 'objections' gemacht werden.

Im Gegensatz zu den 'objections', die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens bei den 'structure plans' geltend gemacht werden können, sind die auf den 'local plan' bezogenen Einwendungen nicht dem 'Secretary of State', sondern den plangestaltenden Kommunalbehörden zur Entscheidung vorzulegen¹⁴⁶.

Der hier möglicherweise einsetzenden Kritik, daß die 'local authorities' trotz Vorstellung sinnvoller Planungsalternativen als Richter der eigenen Sache wohl schwerlich von der einmal getroffenen Entscheidung abließen, kann nur mit dem Hinweis auf die unten näher erläuterten Kontrollfunktionen des 'Secretary of State' begegnet werden.

Der Mechanismus ministerieller Überwachung basiert im übrigen zu einem nicht unwesentlichen Teil auf Materialien, die von den 'local authorities' selbst erarbeitet und zu Kontrollzwecken übersandt werden. Zusammen mit

145) vor Fertigstellung des Planentwurfes

146) Heap, Outline, S. 69

vgl. auch: sec. 13 (1) des TCP-Act 1971, S. 1729

dem 'local plan' wird dem 'Secretary of State' beispielsweise ein Bericht der Ortsbehörden über diejenigen Maßnahmen vorgelegt¹⁴⁷, die sie in Erfüllung ihrer gesetzlichen Publikations-, Konsultations- und Partizipationspflichten während der Konzeption des 'local plan' ergriffen haben.

4. Die 'public local inquiry' im Rahmen des Annahmeverfahrens

Sofern nach Veröffentlichung des 'local plan' Einwendungen (objections) gegen die beabsichtigten Planfeststellungen eingehen, stellt sich die Frage nach dem weiteren Fortgang des Aufstellungs- und Annahmeverfahrens. Hieran wird sich die Erörterung über die Beurteilung des Stellenwertes anschließen müssen, der den 'objections' im Hinblick auf die endgültige Gestaltung des 'local plan' zuzuerkennen ist.

Es liegt auf der Hand, daß die hier angesprochenen Einwendungen (objections) ebenso wie die auf den 'structure plan' bezogenen 'objections' bei dem abschließenden Entscheidungsbildungsprozeß der Kommunalbehörden Berücksichtigung finden müssen.

Auf der den 'local plans' zugeordneten Verwaltungsebene besteht in diesem Punkt allerdings die Besonderheit, daß die jeweilige 'local planning authority' zum Zwecke der Sachaufklärung und Meinungsbildung unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen zur Durchführung einer formellen öffentlichen Untersuchung über die vorgelegten 'objections' verpflichtet ist.

147) sec. 12 (3) des TCP-Act 1971, S. 1728 in der Fassung des sched. 34, pt. X des LPL-Act 1980

a) Zur allgemeinen Bedeutung einer 'public inquiry'

Über die Regelung in sec. 13 (1) des 'Town and Country Planning 1971' ist festgelegt, daß "... for the purpose of considering objections made to a local plan the local planning authority may, and shall in the case of objections so made in accordance with regulations under this Part of this Act, cause a local inquiry or other hearing...".

Hiermit wird auf eine traditionelle, im englischen Rechtssystem fest verankerte Einrichtung zur administrativen Entscheidungsfindung verwiesen, die entfernt mit dem behördeninternen Widerspruchsverfahren in Deutschland verglichen werden kann. Die der Öffentlichkeit generell zugänglich gemachten 'inquiries'¹⁴⁸ stellen eines der verwaltungsspezifischen Hilfsmittel dar, durch die im Dialog mit den Betroffenen eine optimale Gestaltung des Verwaltungsprozesses zu erreichen versucht wird. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich heute fast über die gesamte Breite des englischen Verwaltungsrechtes, so daß die Erscheinungsformen der 'public inquiries' mittlerweile ebenso zahlreich sind, wie die Sachbereiche, auf die sie sich beziehen können. Sehr generalisierend läßt sich feststellen, daß über die 'public inquiry' zwei komplementäre Ziele angestrebt werden¹⁴⁹.

Zum einen soll durch das öffentliche Anhörungsverfahren sichergestellt werden, daß die von der Verwaltung erwartete Entscheidung im Interesse der unmittelbar Betroffenen auf umfassenden und sachgerechten Informa-

148) siehe für den vorliegenden Fall: reg. 31 der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3968

149) Wraith/Lamb, Public Inquiries as an Instrument of Government, London 1971, S. 303

tionen beruht. Über die 'public inquiry' wird ein Prozeß der Datenaufbereitung ausgelöst, aufgrund dessen sich die entscheidungserheblichen Fakten aus dem insgesamt vorhandenen Informationsmaterial herauslösen lassen.

Zum anderen wird die 'public inquiry' als eine institutionelle Einrichtung verstanden, deren bestimmender Wesenszug in dem Ausgleich der oftmals gegensätzlichen Interessen im Rahmen des individuellen und des staatlichen Handlungsanspruches zu sehen ist. Die bei einer 'inquiry' vor aller Öffentlichkeit ausgetragene Diskussion über die entscheidungsrelevanten Sachthemen und der hiermit verbundene Meinungs-austausch zwischen den Behördenvertretern und den einzelnen Widerspruchsführern bietet sich als ein Instrument der Konfliktlösung an. Schon die Erläuterung der Hintergründe einer beabsichtigten staatlichen Maßnahme kann in manchen Fällen überzeugen und das Bewußtsein von der Notwendigkeit der geplanten Entscheidung vermitteln.

Gleichzeitig wirkt sich die Möglichkeit zur aktiven Teilnahme an einer 'public inquiry' aber auch als ein Mittel der Bürgerbeteiligung am Verwaltungsprozeß aus. Es wird ein Forum zur Artikulation persönlicher Bedürfnisse geschaffen und damit unter Umständen eine Breitenwirkung erzielt, die die maßgeblichen staatlichen Stellen zur Überarbeitung ihres bisher vorgelegten Konzeptes veranlassen könnte. Nicht zuletzt werden hier Elemente der 'public inquiry' sichtbar, die dem Bereich der Verwaltungskontrolle zuzuordnen wären; diese gewinnen in Anbetracht der Tatsache, daß das Anhörungsverfahren die endgültige Verwaltungsentscheidung erst vorbereitet und nicht in ein Stadium fällt, in dem die sachentscheidenden Maßnahmen bereits getroffen wurden,

eine ganz besondere Bedeutung¹⁵⁰.

Anstelle der 'public local inquiry' kann zur inhaltlichen Überprüfung der auf einen 'local plan' bezogenen Einwendungen (objections) wahlweise ein 'hearing' veranstaltet werden.

Der einschlägige Gesetzeswortlaut verweist in diesem Punkte auf den Zwang zur Durchführung einer "... local inquiry or other hearing...". Dabei ist jedoch der genaue Unterschied zwischen einer 'inquiry' und einem 'hearing' weder durch den englischen Gesetzestext noch durch die englische Rechtsprechung präzisiert worden. Die in reg. 31 der 'Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974'¹⁵¹ enthaltene Ausführungsbestimmung, daß "a local inquiry held for the purpose of considering objections made to a local plan shall be a public local inquiry", mag den Schluß der beschränkten Teilnahme am 'hearing' für die unmittelbar Betroffenen rechtfertigen¹⁵². Im übrigen wird bei einer 'inquiry' in der Regel über eine Vielzahl einzelner 'objections' zu entscheiden sein¹⁵³.

150) siehe hierzu auch: Wraith/Lamb, a.a.O., S. 353: "It is peculiar to this country that over a wide range of government decisions those affected have the opportunity - either by legal right or by administrative practice - to be heard and to have their views seriously considered before decisions are taken"

151) reg. 31 TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3968

152) vgl. jetzt auch: Jannasch, Regionalplanung und Bauleitplanung in England, Frankfurt 1979, S. 163

153) vgl. ergänzend die Zusammenstellung der nach dem Town and Country Planning Act 1971 möglichen 'public inquiries' mit ihrem Adressatenkreis, in: Garner, Administrative Law, 5. Auflage, London 1979, S. 262

b) Zulässigkeit und Förmlichkeit des 'public inquiry'
Verfahrens

Der zuständigen 'local planning authority' bleibt es im Hinblick auf konstruktiv begründete Einwendungen (objections) unbenommen, sich freiwillig zur Durchführung einer 'public inquiry' zu entschließen. Es erhebt sich in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, unter welchen Voraussetzungen die 'local planning authority' verpflichtet ist, eine 'public inquiry' abhalten zu lassen und deren Ergebnisse mit im abschließenden Entscheidungsprozeß zu verwerten.

Nach der bereits oben zitierten Bestimmung der sec. 13 (1) des 'Town and Country Planning Act 1971' hat die 'local planning authority' die gesetzliche Pflicht zur Durchführung des Anhörungsverfahrens bei denjenigen 'objections', die "... (are) made in accordance with regulations under this Part of this Act". Die einzige auf der Grundlage der sec. 18 (1) des 'Town and Country Planning Act 1971' erlassenen Rechtsverordnung¹⁵⁴, die bereits bekannten 'Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974', enthält zwar in reg. 32 und reg. 33 einige verfahrensleitende Bestimmungen¹⁵⁵ zur 'local inquiry'; diese beziehen sich jedoch nicht auf etwaige förmliche Erfordernisse, die bei Abfassung und Einreichung von 'objections' gegen geplante Festsetzungen eines 'local plan' zu beachten wären. Damit verbleibt mangels anderweitiger positivrechtlicher Regelung nur die bei Offenlegung des 'local plan' gesetzte Frist¹⁵⁶ zur Erhebung von 'objections',

154) siehe: Beaumont, The Town and Country Planning Acts 1971 and 1972, S. 43 und S. 51

155) reg. 32-33 der TCP (SLP)-Regulations 1974, S. 3968

156) vgl. oben S. 117 und Anm. 144

deren Einhaltung bereits die Durchführung einer 'local inquiry' oder eines 'hearing' nach sich zieht.

Den Vorsitz bei der 'local inquiry' führt eine vom 'Secretary of State' aus seinem engeren Mitarbeiterstab zu diesem Zweck eigens ernannte Person, die in der Regel einschlägig fachlich qualifiziert ist. Zwar sehen die gesetzlichen Bestimmungen auch die Möglichkeit vor¹⁵⁷, die Befugnisse zur Auswahl des Vorsitzenden an die Kommunen zu delegieren. Hiervon ist aber zur Wahrung des eher unabhängigen Charakters einer 'local inquiry' bisher Abstand genommen worden.

Anknüpfend an den Modus zur Berufung des Leiters der 'inquiry', stellt sich ferner die Frage nach den das 'local inquiry'-Verfahren beherrschenden Regeln und damit im thematischen Zusammenhang die Frage nach der Rechtsnatur des Anhörungsverfahrens.

Lange Zeit war es in der englischen Lehre und Rechtsprechung umstritten¹⁵⁸, ob das 'public inquiry'-Verfahren als rein administratives Hilfsmittel der behördeninternen Meinungsbildung anzusehen sei, oder ob durch eine 'inquiry' auch quasi-richterliche Funktionen, möglicherweise verbunden mit Eingriffen in den allgemein geschützten Individualrechtsbereich, ausgeübt würden. Der Ausgang dieses Streites schien in seinen praktischen Auswirkungen entscheidend dafür zu sein, ob das 'public inquiry'-Verfahren als justiziabel anzusehen

157) sec. 13 (1) des TCP-Act 1971, S. 1729

Die Delegation der Auswahlbefugnisse erfolgt durch Rechtsverordnung direkt an die 'local authorities'

158) vgl. die ausführliche Darstellung des Problemkreises, in: Report of the Committee on Administrative Tribunals and Inquiries, Parliamentary Papers, Paper of Command, Cmd. 218, HMSO 1957, pt. IV, ch. 19, S. 58 ff.

war und damit der gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden konnte.

Von den Gerichten wurde hierzu unter anderem entschieden¹⁵⁹, daß die 'public inquiries' anhand ihrer jeweiligen Zweckbestimmung in verschiedene Kategorien eingeteilt werden mußten.

In den Fällen, in denen dem Vorsitzenden einer 'inquiry' im Endeffekt eine streitentscheidende Rolle zugesprochen sei¹⁶⁰, bestehe zum Schutz der Betroffenen die Verpflichtung "to act judicially" und beinhalte damit gleichzeitig den Zwang zur Beachtung rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze im Rahmen des Anhörungsverfahrens (rule of law, obligation to furnish reason, procedural ultra vires, etc.). Bei den Verfahren, bei denen es vornehmlich darauf ankomme, dem zuständigen Fachminister die benötigten Informationen zukommen zu lassen, überwiege hingegen der rein administrative Charakter der 'public inquiry'.

Gestützt durch den Erlaß diverser 'Tribunals and Inquiries Acts' haben sich die Auffassungen heute dahingehend verfestigt, daß das Anhörungsverfahren als eine rein verwaltungsinterne Angelegenheit angesehen wird und die auf der Grundlage der 'public inquiry' ergehende ministerielle bzw. kommunalbehördliche Entscheidung als Ausdruck des politischen Ermessensspielraumes der richterlichen Überprüfung entzogen ist. Allerdings besteht heute in Anlehnung an die oben erwähnten Gerichtsentscheidungen auch Einigkeit darüber, daß der Verfahrensablauf einer 'public inquiry' generell nach rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen auszurichten ist,

159) vgl. hierzu: Halsbury's Laws of England, Bd. 1, Administrative Law, 4. Auflage, London 1973, S. 17 mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen

160) Als Beispiel kann hier die auf Verweigerung einer Planerlaubnis angeordnete 'public inquiry' genannt werden

deren Einhaltung wiederum gerichtlich überprüfbar ist¹⁶¹.

Für die 'public inquiry' über die Einwendungen (objections) gegen die beabsichtigten Festsetzungen eines 'local plan' wird im übrigen die Geltung des 'Tribunals and Inquiries Act, 1971'¹⁶² noch einmal ausdrücklich gesetzlich festgelegt. Dies geschieht allerdings mit der auf den kommunalen Charakter der 'inquiry' bezogenen Maßgabe, daß die 'local authority' ihre Entscheidung über die Annahme des 'local plan' in Anbetracht der Ergebnisse der 'public inquiry' zu begründen hat¹⁶³.

Sec. 11 des 'Tribunals and Inquiries Act 1971'¹⁶⁴ bietet im übrigen die Rechtsgrundlage zur Aufstellung einer das Verfahren der 'public inquiry' leitenden Rechtsverordnung. Mit Erlaß der 'Town and Country Planning (Inquiries Procedures) Rules 1974'¹⁶⁵ wurde hiervon für eine beschränkte Anzahl von 'public inquiries' - die vorstehend beschriebene 'public local inquiry' dabei ausgenommen - Gebrauch gemacht. Für die hier relevan-

161) vgl. auch die Erklärung des Minister of Housing and Local Government MacDermot vom 7.3.1968, in: Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report, Standing Committee G, sess. 1967-1968, Bd. 9, Sp. 300: "The appeal to the courts is whether the proper procedure has been followed. But on the matter of substance, which would be an issue of policy, there would be no appeal to the courts". Siehe ferner: Riedel, Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem, Berlin 1976, S. 141

162) in: The Public General Acts and Measures of 1971, Bd. 2, ch. 72, S. 1085 ff.

163) sec. 13 (1) des TCP-Act 1971, S. 1729

164) in: The Public General Acts and Measures of 1971, Bd. 2, ch. 72, S. 1091

165) vgl. Heap, Encyclopedia, Bd. 3, S. 3871

ten 'local inquiries' über die Festsetzungen in den 'local plans' gelten natürlich trotzdem die oben erwähnten ungeschriebenen Verfahrensgrundsätze. In der Praxis werden zudem die für einen Teil der 'public inquiries' ausformulierten Verfahrensvorschriften in der Regel auch dort analog angewandt, wo es kein genormtes Verfahren gibt¹⁶⁶.

Als einzige verfahrensbezogene gesetzliche Vorschrift beinhaltet sec. 13 (1), (a) des 'Town and Country Planning Act 1971'¹⁶⁷ für den Vorsitzenden der hier in Rede stehenden 'local inquiry' die Befugnis, Zeugen zu laden und unter Eid zu vernehmen. Darüber hinausgehend wird dem Vorsitzenden zur wirksameren Ausübung seiner Funktionen das Recht zuzugestehen sein, die Vorlage von Dokumenten anzuordnen und Sachverständige zu hören; im übrigen wird ähnlich dem englischen Gerichtsverfahren die Auseinandersetzung von den einzelnen Parteien vorbereitet und die jeweilige Argumentation durch die Vernehmung der benannten Zeugen und Sachverständigen dargestellt¹⁶⁸.

Im Unterschied zur 'examination in public', die vom Minister bei 'objections' gegen geplante Festsetzungen eines 'structure plan' angeordnet werden kann¹⁶⁹, besteht für den Widerspruchsführer bei der 'local inquiry' das uneingeschränkte Recht zur Teilnahme an dem Verfahren. In begrenzten Ausnahmefällen werden hier sogar Dritte (affected third parties) zuzulassen sein,

166) Purdue, Cases and Materials on Planning Law, London 1977, S. 196

167) sec. 13 (1), (a) des TCP-Act 1971, S. 1729

168) vgl. ergänzend zum Ablauf der 'public inquiry': Friedmann, Kontrolle der Verwaltung in England, Meisenheim am Glan 1970, S. 91

169) vgl. oben S. 77

deren Rechte nur mittelbar betroffen sind¹⁷⁰.

Das hauptsächliche Unterscheidungskriterium zur 'examination in public' besteht allerdings darin, daß der Vorsitzende der 'local inquiry' seinen schriftlichen Bericht mit der Zusammenstellung des Tatsachenmaterials, der Zusammenfassung der vorgetragenen Schlußfolgerungen und der eigenen Stellungnahme nicht an den 'Secretary of State', sondern zur weiteren Veranlassung an die 'local authorities' gibt.

c) Zum Stellenwert der 'public inquiry'

Gesetzlich ist vorgesehen¹⁷¹, daß die 'local planning authorities' vor dem endgültigen Beschluß über die Annahme des 'local plan' die eingegangenen 'objections' auf ihre Stichhaltigkeit hin zu überprüfen und zu entscheiden haben, ob eine Änderung des offengelegten Planentwurfes geboten erscheint. Unter die Verpflichtung des 'to consider the objections made to the local plan' fällt natürlich auch die Rechtspflicht, den nach Durchführung einer 'local inquiry' verfaßten Bericht einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls unter Berücksichtigung der in dem schriftlichen Bericht enthaltenen Empfehlungen, die vollständige oder partielle Neuformulierung des Planentwurfes zu beschließen¹⁷².

Mit dieser gesetzlichen Regelung wird deutlich, daß die 'local authorities' bei ihrer Beschlußfassung nicht an die Tatsachenfeststellungen und Vorschläge des Vorsit-

170) Roberts, The Reform of Planning Law, London 1976, S. 197; ferner: Friedmann, a.a.O., S. 87

171) sec. 14 (1) des TCP-Act 1971, S. 1729

172) durch reg. 33 der TCP (SLP)-Regulations 1974 (S. 3968) noch einmal ausdrücklich bestätigt

zenden der 'local inquiry' gebunden sind. Unter Ausnutzung des ihnen zustehenden Ermessensspielraumes können die 'local authorities' darauf hinweisen, daß es grundsätzlich an ihnen - der demokratisch legitimierten Volksvertretung - liege, zu bestimmen, welche auf die örtlichen Belange abgestellte Planungspolitik betrieben werde, sofern diese sich im Rahmen der übergeordneten Planungsgrundsätze des genehmigten 'structure plan' bewege. Allerdings bildet hier der Zwang zur Begründung der getroffenen Entscheidung, der die 'local authorities' insbesondere bei Zurückweisung der ausgesprochenen Empfehlung zu einer detaillierten Erläuterung der hierfür maßgeblichen Umstände zwingt, eine gewisse Einschränkung.

Wenn auch der vom Vorsitzenden der 'public inquiry' erstellte Bericht lediglich als unverbindliche Empfehlung zu werten ist, so bietet das Anhörungsverfahren dem einzelnen doch zumindest die Möglichkeit, mit argumentativen Mitteln die Überprüfung und Korrektur der infragegestellten Verwaltungsentscheidung zu erreichen. Zugleich ist die 'local inquiry' als eine Einrichtung anzusehen, bei der die Öffentlichkeit durch massive Teilnahme an dem Verfahren wenigstens mittelbar Einfluß auf die Gestaltung der örtlichen Planungspolitik nehmen kann.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die zunehmende Vielfältigkeit planungsrelevanter Aufgaben auch eine allmähliche Verlagerung des Schwerpunktes im Wesen einer 'public local inquiry' mit sich gebracht hat. In zunehmendem Maße entwickelt sich die 'inquiry' von einem Instrument, mit dessen Hilfe die Einsprüche unmittelbar Betroffener auf ihre Schlüssigkeit hin untersucht werden, zu einer Institution, die als Prüfstein zur Beurteilung örtlicher Planungspolitik verstanden

wird¹⁷³. Dieser Trend ist im übrigen durch die Bereitschaft der 'local authorities', die Motive und Beweggründe ihrer örtlichen Planungspolitik im Rahmen des 'inquiries' zu erörtern, gefördert worden.

5. Die Kontrollfunktionen des 'Secretary of State for the Environment'

Im Gegensatz zu den Entwicklungsplänen alten Zuschnitts¹⁷⁴ gehört es zu den ganz wesentlichen Eigenheiten eines 'local plan', daß seine Wirksamkeit grundsätzlich nicht von der Genehmigung des 'Secretary of State' abhängig gemacht ist. So erfolgt die Annahme eines 'local plan' nach Beachtung gewisser Formvorschriften durch einen eigenen Beschluß der 'local authorities'.

Bei Einführung dieser Regelung war der Gedanke maßgeblich, daß die 'local plans' nur unter den einschränkenden Festsetzungen eines vom 'Secretary of State' bereits genehmigten 'structure plan' entwickelt werden konnten. Im übrigen ging man davon aus, daß es ohne weiteres den 'local authorities' überlassen bleiben konnte, das vorgegebene Raumordnungsprogramm im Detail auf Ortsebene auszuarbeiten. Gleichzeitig wurde auf diese Weise der vielfach erhobenen und mit kommunalpolitischen Argumenten begründeten Forderung entsprochen, daß die örtlichen Planungsangelegenheiten auch von den lokalen Selbstverwaltungsgremien entschieden werden sollten.

Um bei der Gestaltung der 'local plans' jedoch nicht jedwede Einwirkungsmöglichkeit auf die 'local authori-

173) Fagence, Citizen Participation in Planning, Urban and Regional Planning Series, Vol. 19, Oxford 1977, S. 289

174) vgl. sched. 2, sec. 2 des TCP-Act 1971, S. 1991

ties' auszuschalten, wurden dem 'Secretary of the Environment' zur internen Verwaltungskontrolle zwei gesetzlich verankerte Notrechtsbehelfe (reserve powers) vorbehalten. Einer dieser Rechtsbehelfe ist vornehmlich auf das den 'local authorities' bei Erstellung eines 'local plan' vorgeschriebene Verfahren ausgerichtet, während der andere Rechtsbehelf materiell rechtliche Wirkungen hat. Zusätzlich besteht als 'ultima ratio' die Möglichkeit zur Anordnung der Ersatzvornahme (default powers) bei einzelnen von den 'local authorities' schuldhaft nicht erbrachten Leistungen.

a) Die verfahrensbezogenen Kontrollmaßnahmen

Wie oben dargelegt wurde¹⁷⁵, wird der Öffentlichkeit bereits vor Fertigstellung des Planentwurfes die Möglichkeit zur verantwortlichen Mitwirkung bei der Gestaltung des 'local plan' dadurch eingeräumt, daß die 'local authorities' die diskutierten Planungsvorhaben der Allgemeinheit im Plangebiet zur Kenntnis bringen müssen, der Personenkreis, von dem möglicherweise Widerspruch gegen die beabsichtigten Maßnahmen zu erwarten ist, auf das Recht zur Erhebung von Gegenvorstellungen (representations) aufmerksam zu machen ist, und schließlich in angemessener Form Gelegenheit zur Abgabe dieser Gegenvorstellungen gegeben werden muß. Dabei bleibt es grundsätzlich den 'local authorities' überlassen, auf welche Weise sie den genannten gesetzlichen Pflichten nachkommt.

Um hier jedoch einem allzu nachlässigen Umgang mit den der weiten Auslegung durchaus zugänglichen Rechtsvorschriften vorzubeugen, sind zum Schutze der im Planungsgebiet ansässigen Bevölkerung die folgenden Vorkehrungen getroffen.

175) vgl. oben S. 109/110

Zusammen mit der Kopie des 'local plan', die dem 'Secretary of State' bei der allgemeinen Publizierung des Ortsplanes zur Verfügung zu stellen ist, muß ein Dokument (statement) übersandt werden, aus dem hervorgeht, welche Maßnahmen die 'local authorities' ergriffen haben, um den gesetzlichen Erfordernissen über die Bekanntgabe der anstehenden Planvorhaben und der Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozeß zu genügen, und in welchem Umfang eine Abstimmung mit anderen Institutionen und Privatpersonen stattgefunden hat¹⁷⁶.

Eine genauere Bestimmung der inhaltlichen Anforderungen an das vorzulegende Dokument (statement) kann nicht erfolgen, da es je nach den Umständen des Einzelfalls zu einer unterschiedlichen Darstellung der getroffenen Maßnahmen kommen wird. In der Regel wird jedoch ein Bericht zu verlangen sein, in dem detailliert beschrieben ist, auf welche Weise die orts- oder projektbezogenen Planungsvorschläge der Allgemeinheit zugänglich gemacht wurden und inwieweit den Anregungen, die in Form von 'representations' oder durch Konsultationen mit Vertretern anderer Fachbehörden einfließen, entsprochen wurde.

Anhand des übermittelten 'statement' wird sich der 'Secretary of State' zu überzeugen haben, ob die 'local authorities' seiner Einschätzung nach die erforderlichen Schritte unternommen haben, um ihren gesetzlich festgelegten Pflichten in ausreichendem Maße nachzukommen. Kommt der 'Secretary of State' bei Prüfung der Unterlagen zu dem Schluß, daß die hier maßgeblichen Verfahrensvorschriften nicht oder nicht in dem erforderlichen Umfange beachtet wurden, kann er das Planannahmeverfahren innerhalb von 21 Tagen nach Erhalt der Dokumente unterbrechen und die 'local authorities' spezifiziert anweisen, die fehlerhafte bzw. unterbliebene

176) sec. 12 (3) des TCP-Act 1971, S. 1728 in der Fassung des sched. 34, pt. X des LPL-Act 1980

Handlung nunmehr unter Beachtung der verletzten Bestimmungen vorzunehmen¹⁷⁷. Gleichzeitig müssen in einem solchen Fall die bereits offengelegten 'local plans' zurückgezogen und die Öffentlichkeit hiervon unterrichtet werden¹⁷⁸.

Aus der Tatsache, daß dem 'Secretary of State' gerade die Kontrolle über die Einhaltung derjenigen Vorschriften nahegelegt ist, die die Beteiligung der Bevölkerung am Planungsverfahren sicherstellen soll, kann ermessen werden, welch hoher Stellenwert dem Gedanken der Bürgerbeteiligung bei kommunalpolitisch bedeutsamen Vorgängen eingeräumt ist.

b) Das Recht des 'call in'

Aufgrund des den 'local authorities' zustehenden Rechtes, die Empfehlungen des Vorsitzenden einer 'local inquiry' unter Angabe von Gründen zurückzuweisen, könnte eine Konfliktsituation dadurch entstehen, daß die Nichtbeachtung der fachlich fundierten Anregungen aus irrationalen und wenig triftigen Beweggründen erfolgt, und damit unter Umständen die Annahme eines 'local plan' ansteht, der nicht durch eine stichhaltige und geordnete Planungspolitik abgesichert ist¹⁷⁹.

177) sec. 12 (4) des TCP-Act 1971, S. 1728

178) sec. 12 (5) des TCP-Act 1971, S. 1728

179) Anlässlich der Beratungen zum Entwurf des Town and Country Planning Act 1971 ging man in diesem Zusammenhang von der zugegebenermaßen theoretischen Fallkonstellation aus, daß "... unreasonably and through sheer obstinacy and with no valid policy, a local authority rejects substantial objections and recommendations of the inspector, without giving convincing reasons for doing so". Erklärung des Minister of Housing and Local Government MacDermot vom 7.3.1968, in: Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report, Standing Committee G. Sess. 1967-1968, Bd. 9, Sp. 301

In einem solchen Fall kann der 'Secretary of State' die Entscheidungsbefugnis über den zu beanstandenden 'local plan' an sich ziehen, indem er von seinem Recht des "call in" Gebrauch macht und damit die Wirksamkeit des 'local plan' von seiner Genehmigung abhängig macht¹⁸⁰.

Es ist in diesem Zusammenhang jedoch anzumerken, daß die genannte Befugnis des 'Secretary of State' allgemein als Notrechtsbehelf (reserve power) verstanden wird und daher der Anwendungsbereich des ministeriellen Kontrollrechtes auf diejenigen wenigen Fälle beschränkt bleibt, in denen der zentralistische Eingriff in den auf lokaler Ebene angesiedelten Entscheidungsprozeß eindeutig gerechtfertigt ist. Denkbar wären hier vor allem Konstellationen, in denen der 'local plan' Fragen von überregionaler bzw. nationaler Bedeutung aufwirft, oder es im Verlaufe des Planannahmeverfahrens zu derart schwerwiegenden Kontroversen kommt, daß die Kapazitäten der 'local authorities' zur Konfliktlösung überschritten sind.

Im übrigen kann das Recht des "call in" nur während eines begrenzten Zeitraumes, der mit der Übersendung des zu diesem Zeitpunkt bereits allgemein publizierten Planentwurfes an den 'Secretary of State' beginnt und logischerweise mit der endgültigen Annahme des Planes durch die 'local authorities' endet, ausgeübt werden.

Theoretisch kann damit die Weisung, den 'local plan' zur Genehmigung vorzulegen, schon zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem verfahrensbedingt noch nicht einmal sämtliche 'objections' eingegangen sind und eine 'local inquiry' ebenfalls noch nicht stattgefunden hat. In der Praxis wird es daher regelmäßig erst dann zu einer

180) sec. 14 (3) des TCP-Act 1971, S. 1729

möglichen Wahrnehmung des Rechtsbehelfs kommen, wenn die 'local inquiry' auf Veranlassung der Ortsbehörden durchgeführt ist und die Einstellung der örtlichen Planungsbehörden zu den ausgesprochenen Empfehlungen durch den nach reg. 33 (1) der 'Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations 1974'¹⁸¹ erforderlichen Beschluß über die in naher Zukunft beabsichtigte Annahme des 'local plan' dokumentiert ist. Erst mit der Beschlußfassung über die beabsichtigte Annahme des 'local plan' nach reg. 33 der genannten Rechtsverordnung steht fest, in welcher Form der Plan angenommen werden soll. Ferner ist die Wahl des Zeitpunktes für den möglicherweise notwendigen ministeriellen Eingriff während der 28-tägigen Mindestfrist zwischen der Entschließung im Sinne der reg. 33 und der endgültigen Annahme des 'local plan' durch eine weitere Verfahrensbesonderheit prädestiniert.

Mit der Weisung des 'Secretary of State' den 'local plan' zur Genehmigung vorzulegen, ist es den 'local authorities' untersagt, weitere Maßnahmen im Ablauf des Planannahmeverfahrens zu ergreifen¹⁸². Kommt der 'Secretary of State' bei der summarischen Überprüfung der Inhalte des vorgelegten Planes nicht von vornherein zu dem Ergebnis, den 'local plan' gänzlich zurückzuweisen und damit implizit eine völlig neue Plankonzeption zu verlangen, so trifft nunmehr ihn die gesetzliche Verantwortung, die noch nicht vollzogenen Schritte zum Abschluß des Annahmeverfahrens zu unternehmen.

181) reg. 33 der genannten Rechtsverordnung verlangt von den 'local authorities' eine förmliche Entscheidung über die beabsichtigte Annahme des 'local plan', die dann endgültig nicht vor Ablauf von 28 Tagen erfolgen kann. Vgl. auch: Heap, Encyclopaedia, Bd. 3, S. 3969

182) sec. 14 (4), (f) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 3 (2) des TCP (Amendment)-Act 1972, S. 791

Der 'Secretary of State' hat damit gegebenenfalls die Verpflichtung, fristgemäß eingegangene 'objections' auf ihre Stichhaltigkeit hin zu überprüfen und die Durchführung einer 'public local inquiry' nach den einschlägigen Bestimmungen zu veranlassen¹⁸³. Nur in den Fällen, in denen dieser Abschnitt des Planannahmeverfahrens bereits von den 'local authorities' durchgeführt wurde, entfällt die zur Wahrung der Individualinteressen bestimmte Verpflichtung¹⁸⁴. Auch aus diesem Grunde wird es meistens erst dann zu einer Ausübung des "call in" Rechtes kommen, wenn das 'local inquiry' Verfahren von den örtlichen Planungsbehörden abgeschlossen wurde.

Bei der inhaltlichen Überprüfung des eingesandten 'local plan' ist es dem 'Secretary of State' freigestellt, das von der 'local authority' entwickelte Planungskonzept zunächst zu ignorieren, und den fachlichen Rat von neutralen Planungssachverständigen oder anderen kommunalen Planungsbehörden einzuholen¹⁸⁵. Je nach der sich anschließenden Überzeugungsbildung des 'Secretary of State' kann sodann eine von mehreren Varianten der planungsrechtlichen Genehmigung erfolgen. So kann neben der uneingeschränkten Genehmigung des 'local plan' eine den Plan abändernde Genehmigung (approval with modification), eine teilweise Genehmigung

183) sec. 14 (4), (c) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 3 (2) des TCP (Amendment)-Act 1972, S. 790

184) sec. 14 (4), (d) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 3 (2) des TCP (Amendment)-Act 1972, S. 790

185) sec. 14 (4), (e) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 3 (2) des TCP (Amendment)-Act 1972, S. 790

(approval in part) oder eine Genehmigung unter Vorbehalt (approval with reservation) erteilt werden¹⁸⁶.

Natürlich bleibt es dem 'Secretary of State' auch nach eingehender Prüfung des 'local plan' vorbehalten, seine Genehmigung gänzlich zu verweigern. Im übrigen gelten für die unterschiedlichen Erscheinungsformen der hier möglichen planungsrechtlichen Genehmigung die gleichen Grundsätze, wie sie bei der Genehmigung eines 'structure plan' Anwendung finden¹⁸⁷.

Kommt es darüberhinausgehend zu einer modifizierenden Genehmigung des 'local plan', so tritt damit der Plan noch nicht automatisch in Kraft. Vielmehr muß die Öffentlichkeit hier erneut von den Abänderungen in Kenntnis gesetzt werden, Gelegenheit zur Einreichung von 'objections' gegeben werden und gegebenenfalls die Durchführung einer 'local inquiry' veranlaßt werden.

c) Die Ersatzvornahme (default powers)

Als letzte der ministeriellen Einwirkungsmöglichkeiten auf den von den 'local authorities' übernommenen Anteil am Raumplanungsprozeß ist die Befugnis zur Anordnung der Ersatzvornahme (default powers) bei gewissen Versäumnissen der Ortsbehörden zu benennen. Mit der Möglichkeit zur Durchführung der Ersatzvornahme bei einer ordnungswidrigen Amtsführung der 'local authorities' wird dem 'Secretary of State' ein weiteres Hilfsmittel an die Hand gegeben, das im Verbund mit den übrigen Rechtsbehelfen eine nahezu vollkommene gesetzliche Kontrolle über die Planungstätigkeit der Kommunen erschließt. Aber auch hier ist zu beachten, daß die Aus-

186) sec. 14 (4), (a) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 3 (2) des TCP (Amendment)-Act 1972, S. 790

187) vgl. ausführlich oben S. 82 ff.

übung der 'default powers' keineswegs zu den üblicherweise angewandten Methoden zählt, mit denen die Einhaltung der gesetzlichen Obliegenheiten für die unteren Verwaltungsbehörden sichergestellt wird. Vielmehr stellt die Anwendung der 'default powers' das allerletzte Mittel dar, um eine sich untätig verhaltende 'local authority' zur Wahrnehmung ihrer Pflichten zu zwingen¹⁸⁸.

Oftmals wird allein die Androhung der Ersatzvornahme ausreichen, um das gewünschte Wohlverhalten zu bewirken. Im übrigen zeigt die Existenz der 'default powers' noch einmal deutlich, daß die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse in Planungsfragen notfalls von der Londoner Zentralregierung ausgeübt werden können.

Im konkreten Fall ist gesetzlich vorgesehen¹⁸⁹, daß der 'Secretary of State' nach Durchführung einer entsprechenden 'local inquiry or other hearing' diejenige Funktion der 'local authority', deren unterlassene Ausübung den Anlaß zur Beanstandung gab, entweder selbst übernimmt oder sie von einer anderen 'local authority', die an einer geordneten Beplanung der Region interessiert ist, ausüben läßt. Zu den Amtstätigkeiten, die gegebenenfalls im Wege der Ersatzvornahme ausgeübt werden können, gehören solch fundamentale Aufgaben, wie der Entwurf, Abänderung oder Aufhebung eines 'local plan'. In jedem Fall wird die verantwortliche 'local authority' mit den Kosten, die aus den pflichtwidrigen Versäumnissen entstehen, belastet.

188) de Smith, Judicial Review, S. 479

189) sec. 17 (1) des TCP-Act 1971, S. 1731

6. Rechtsschutz und Rechtsmittel

Trotz des in England sehr lückenhaften Rechtsschutzes gegen das Verwaltungshandeln des Staates, kann ein 'local plan' unter den gleichen Voraussetzungen wie ein 'structure plan' auf seine Rechtmäßigkeit hin gerichtlich überprüft werden.

Der englische Gesetzgeber hat die Möglichkeit zur Anfechtung des 'local plan' ausdrücklich mit in die Bestimmungen des 'Town and Country Planning Act 1971'¹⁹⁰ aufgenommen, gleichzeitig jedoch verhältnismäßig enge Grenzen gesetzt, in denen sich der Beschwerdeführer bei Einreichung einer Klage bewegen muß. Parallel zu dem oben sehr ausführlich erläuterten Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung eines 'structure plan'¹⁹¹ muß der zuständige 'High Court' innerhalb einer Frist von nur 6 Wochen nach Bekanntgabe der endgültigen Annahme des 'local plan' angerufen werden. Diese relativ kurze Anfechtungsfrist ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit bestimmt worden, da alsbald feststehen soll, ob entsprechend den Festsetzungen des 'local plan' der Vollzug der vorgesehenen Maßnahmen beginnen kann.

Mit Bedacht scheint im übrigen die Anwendung anderer, im 'Common Law' begründeter Verfahrensarten ausgeschlossen worden zu sein¹⁹², da hier teilweise recht großzügige Klagefristen eingeräumt sind. Ebenso wie bei der

190) sec. 244 des TCP-Act 1971, S. 1939

191) vgl. oben S. 86-95

192) Sec. 242 (1) des TCP-Act 1971 lautet auszugsweise: "Except as provided by the following provisions... the validity of a local plan... shall not be questioned in any legal proceedings whatsoever". Vgl. auch: Smith v. East Elloe Rural District Council (1956) A.C. 736; ferner: Cartwright v. Minister of Housing and Local Government (1967) 18. P. & C.R. 499

Anfechtung eines 'structure plan' muß der Kläger durch die Feststellungen des 'local plan' beschwert sein (to be a person aggrieved); gleichermaßen kann es nur dann zu der gewünschten Ungültigkeitsfeststellung des Planes kommen, wenn nachgewiesen wird, daß dem infragegestellten 'local plan' ein Verstoß gegen die "ultra-vires-doctrine" zugrunde liegt, oder der Kläger durch einen Verfahrensverstoß erheblich in seinen Rechten verletzt ist.

Da die hiermit verbundene Rechtsproblematik bereits oben ausführlich erörtert wurde, kann insoweit auf diese Ausführungen verwiesen werden.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die gerichtliche Überprüfung eines 'local plan' als eine reine Legalitätskontrolle verstanden wird, die sich überwiegend auf Verfahrensfragen konzentriert. Eine Entscheidung darüber, ob die Maßnahmen der 'local planning authorities' auf dem Hintergrund der materiell aussagekräftigen Planungsgesetze auch sachlich gerechtfertigt ist, wird nicht getroffen¹⁹³. Eine sachbezogene Kontrolle wird mit der Begründung abgelehnt, daß es nicht Aufgabe der Gerichte sein könne, eine Korrektur der örtlichen Planungspolitik vorzunehmen. Hierfür sind die parlamentarischen Kontrollorgane zuständig.

193) vgl. hierzu die Erklärung des Minister of Housing and Local Government vom 7. März 1968, in: Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report, Standing Committee G, Sess. 1967-1968, Bd. 9, Sp. 300

D: Grundzüge der Enteignung und Entschädigung im Raumplanungsrecht

Die Befugnisse der englischen Verwaltungsbehörden zur Ausarbeitung und zum Erlaß von Raumordnungsplänen, über die im vorstehenden Teil dieser Arbeit berichtet wurde, sind prinzipiell von denjenigen Kompetenzen der Verwaltung abzugrenzen, die es ermöglichen, die tatsächliche Umsetzung und damit den Vollzug der aufgestellten Entwicklungspläne in Gang zu setzen.

Zu den letzteren gehören beispielsweise diejenigen Maßnahmen der 'development control', die über die Genehmigung bzw. Versagung der Genehmigung einer beantragten Planerlaubnis¹ anhand der Festsetzungen des 'local plan' die Bodennutzung der Region steuern. Allein dieser Teilbereich der Raumplanung stellt jedoch noch nicht sicher, daß die Vorstellungen der Raumplaner über die zukünftige Entwicklung der von ihnen betreuten Gebiete Gestalt annehmen. Der Entscheid über Versagung oder Gewährung der beantragten privaten Nutzungserlaubnis in Einklang mit dem bestehenden Planungskonzept bestimmt zwar die Entwicklung des einzelnen Grundstückes in dem gewünschten Sinne; eine umfassende Realisierung der im 'local plan' niedergelegten Planungsziele ist aber insgesamt nicht mit den Mitteln der 'development control' zu steuern, da deren Einsatz von dem nicht kalkulierbaren Entschluß eines Grundstückseigentümers abhängig ist, ein genehmigungspflichtiges Vorhaben überhaupt durchzuführen².

Zur vollständigen Verwirklichung der raumplanerischen

1) vgl. zu den Voraussetzungen der Notwendigkeit einer Planerlaubnis sec. 22 und sec. 23 des TCP-Act 1971, S. 1736-1738

2) siehe hierzu auch Purdue, S. 357

Zielsetzungen müssen daher diejenigen verwaltungsbehördlichen Kompetenzen hinzutreten, deren Ausübung - unter dem Begriff des 'positive planning' zusammengefaßt - in regelnder Form den Erschließungs- und Entwicklungsprozeß des Landes leiten. Hierzu sind vorrangig die Befugnisse der Verwaltungsbehörden zu rechnen, Grundstücke zwangsweise zu enteignen, um sie zur Absicherung der Entwicklungsziele der vorbestimmten Nutzung zuzuführen. Die Enteignung zu Zwecken der kommunalen Raumordnung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften³ und die hiermit verbundene Pflicht zur Gewährung von Entschädigungsleistungen kann ohne weiteres als der Kernbereich des 'positive planning' bezeichnet werden⁴.

I. Die gesetzlichen Grundlagen^{4a}

Wegen der mit dem Enteignungsverfahren verbundenen, weitreichenden Eingriffe in die Rechtspositionen der Betroffenen, kommt dem auch im Enteignungsrecht gültigen 'ultra-vires' Grundsatz eine ganz besondere Bedeutung zu. Jeder enteignend wirkende Akt der öffentlichen Verwaltung, sei es die zwangsweise angeordnete, uneingeschränkte Überführung eines Grundstückes in öffentliches Eigentum, oder sei es lediglich die Zuweisung einzelner Rechte an einem Grundstück⁵, muß grundsätzlich auf eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zurückgeführt werden können und vom Umfang her von der ermäch-

3) In Ausnahmefällen kann auch von Privatfirmen sowie der Krone (aquisition by royal prerogative) ein Enteignungsverfahren eingeleitet und durchgeführt werden. Vgl. hierzu Halsbury's Laws of England, Compulsory Acquisition of Land, Bd. 8, 4. Aufl., London 1974, S. 7

4) Davies, Law of Compulsory Purchase and Compensation, 3. Aufl., London 1978, S. 238

4a) Ergänzend wird zu den Grundlagen des englischen Enteignungsrechtes auf David, S. 57 ff. verwiesen.

5) Gegenstand der Enteignung kann auch eine Grunddienstbarkeit (easement) oder ein Miet/Pachtrecht (leasehold interest) sein

tigenden Norm gedeckt sein. Eine fehlende Rechtsgrundlage oder ein wesentlicher Verstoß gegen maßgebliche Verfahrensvorschriften machen die Enteignung rechtswidrig und damit wegen der Verletzung des 'ultra-vires' Grundsatzes gerichtlich aufhebbar⁶.

Ein generelles Gesetz, in dem die Vorschriften zur Behandlung der vielfältigen, unterschiedlichen Enteignungsvorgänge zusammengefaßt sind, existiert nicht. Vielmehr sind die maßgeblichen Grundlagen der Enteignung in einer Vielzahl von Einzelgesetzen enthalten, wo sie als ergänzende Bestimmungen den jeweiligen Zweck des Gesetzes in Ausnahmesituationen sicherstellen sollen⁷. Lediglich im 'Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act, 1946'⁸, der ergänzt durch den 'Compulsory Purchase Act, 1965'⁹ noch heute in weiten Teilen seine Gültigkeit behalten hat, sind verfahrensregelmäßige Vorschriften für eine Reihe von Enteignungsvorgängen zusammengefaßt.

Die für das Planungsrecht wichtigsten materiellen Enteignungsbestimmungen sind in dem 'Town and Country Planning Act, 1971' und dem 'Town and Country Planning (Amendment) Act, 1972' enthalten. Die wesentlichsten Grundsätze zur Festsetzung

6) vgl. *Mervale Builders Ltd. v. Secretary of State for the Environment* (1978) 36. P. & C.R. 87. In dem Verfahren wurde eine Enteignungsverfügung deswegen für nichtig erklärt, weil die enteigneten Grundstücke zu Straßenbauzwecken verwandt werden sollten

7) siehe auch zu Entwicklung des materiellen englischen Enteignungsrechtes, David, S. 60 ff.

8) 9. & 10. Geo. 6., ch. 49, in: *The Law Reports (The Public General Acts) 1946*, S. 308 ff.

9) 13. & 14. Eliz. 2, ch. 56, in: *The Public General Acts and Measures of 1965*, Bd. 2, S. 1197 ff.

der bei vollzogener Enteignung zu gewährenden Entschädigungsleistungen sind im 'Land Compensation Act, 1961'¹⁰ und im 'Land Compensation Act, 1973'¹¹ niedergelegt. Ergänzend hierzu ist der 'Lands Tribunal Act, 1949'¹² anzuführen, der die gesetzlichen Voraussetzungen zur Einrichtung der 'Lands Tribunals' schaffte, die mit juristischen Befugnissen ausgestattet, über Streitigkeiten hinsichtlich Art und Höhe der festzulegenden Entschädigung entscheiden.

II. Die Enteignung zu Zwecken der Raumneuordnung

Im nachfolgenden soll aus praktischen Erwägungen zwischen den materiell-rechtlichen Grundlagen der planungswirksamen Enteignung und deren verfahrensleitenden Bestimmungen differenziert werden. Eine getrennte Abhandlung dieser beiden Bereiche des Enteignungsrechtes empfiehlt sich.

1. Die materiell-rechtlichen Grundlagen der Enteignung

Die zentrale Vorschrift zur Durchführung der Enteignung aus Gründen der Raumplanung ist sec. 112 des 'Town and Country Planning Act, 1971'¹³. Hiernach kann den 'local authorities' vom 'Secretary of State for the Environment' dann die Ermächtigung zur Einleitung des Enteignungsverfahrens erteilt werden, wenn es sich nach dessen hinreichender Überzeugung um

10) 9. & 10. Eliz. 2, ch. 33, in: The Public General Acts and Measures of 1961, Bd. 1, S. 122 ff.

11) 21. & 22. Eliz. 2, ch. 26, in: The Public General Acts and Measures of 1973, Bd. 1, S. 299 ff.

12) 12. & 13. Eliz. 2, ch. 42, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1949, Bd. 1, S. 369 ff.

13) in der Fassung der sec. 91 des LPL-Act 1980

- (a) "any land which is in their area and which is suitable for and is required in order to secure the carrying out of one or more of the following activities, namely, development, re-development and improvement;
- (b) any land which is in their area and which is required for a purpose which it is necessary to achieve in the interest of the proper planning of an area in which the land is situated"

handelt.

Hierüber hinausgehend ermächtigt sec. 112 (1B) des 'Town and Country Planning Act, 1971'^{13a} die 'local authorities' bei der Ausübung der vorerwähnten Befugnisse mit der entsprechenden Zustimmung des 'Secretary of State'

- (c) "any land adjoining that land which is required for the purpose of executing works for facilitating its development or use; or
- (d) where that land forms part of a common or open space or fuel or field garden allotment, any land which is required for the purpose of being given in exchange for the land which is being acquired"

zwangsweise zu erwerben.

Nach entsprechender Genehmigung durch den 'Secretary of State' fällt damit, neben den oben ausführlich erläuterten Aufgaben zur Planfeststellung auch die Durchführung des Enteignungsverfahrens in den allgemeinen Zuständigkeitsbereich der 'local authorities'.

Von den vorstehend genannten Voraussetzungen, unter denen eine Enteignung zulässig wäre, nimmt im übrigen der unter (a) aufgeführte Enteignungsgrund eine beson-

13a) in der Fassung der sec. 91 des LPL-Act 1980

dere Stellung ein. Die in dieser Vorschrift enthaltenen Begriffe des 'development, re-development or improvement' sind in der verwendeten Form ansonsten im 'Town and Country Planning Act, 1971' nirgends definiert¹⁴. Sie sind jedoch in sec. 11 (4A) des 'Town and Country Planning Act, 1971' enthalten, der den 'local planning authorities' bei der Formulierung der 'local plans' die Möglichkeit eröffnet, "... to prepare a local plan for any part of their area (in this section referred to as action area) which they have selected for the commencement during a prescribed period of comprehensive treatment, by development, re-development or improvement of the whole or part of the area selected, or partly by one and partly by another method..."¹⁵.

Hiermit ist terminologisch eine direkte Verbindung zu den in die 'local plans' aufzunehmenden 'action areas' (areas of comprehensive treatment)¹⁶ und den aufzustellenden 'action area plans' geschaffen, die sicherlich nicht rein zufälliger Natur ist. Es liegt auf der Hand, daß sec. 112 (1), (a) des 'Town and Country Planning Act, 1971' die Rechtsgrundlage für diejenige Form der Enteignung bietet, die zur Ausführung eines 'action area plan' notwendig wird.

Der Zweck der oben unter (b) umschriebenen Voraussetzung zur Durchführung des Enteignungsverfahrens ist nicht recht eingängig. Allem Anschein nach wird diese Ermächtigungsgrundlage als eine Art Notrechtsbehelf der 'local authorities' zu werten sein, der es in dringenden Fällen ermöglicht, bereits vor der Konzeption von 'structure/local plans' Grundstücke aus Gründen des 'proper planning of an area' zwangsweise zu erwerben¹⁷.

14) siehe auch Lawrance/Moore, Compulsory Purchase and Compensation, London 1972, S. 208

15) sec. 11 (4A) des TCP-Act 1971 in der Fassung der sec. 91 (1) des LPL-Act 1980

16) zu der Bedeutung der 'action areas' vgl. oben S.108ff.

17) siehe 'Company Developments (Property) Ltd. v. Secretary of State for the Environment and Salisbury District Council', in: (1978) J.P.L. 107

Was allerdings unter dem Begriff des 'proper planning' zu verstehen ist, wird nicht ersichtlich.

Die oben unter (c) aufgeführte Befugnis zur Enteignung von Flächen, die an die durch sec. 112 (1), (a) und (b) des 'Town and Country Planning Act, 1971' definierten Areale angrenzen, wird lediglich als ein ergänzender Rechtsbehelf zu werten sein, während hingegen die unter (d) bezeichnete Grundlage der Enteignung den Erfordernissen der Neuansiedlung von Bevölkerung und Industrie Rechnung trägt, die in Ausübung der in sec. 112 (1), (a) und (b) des 'Town and Country Planning Act, 1971' normierten Rechte entstehen können¹⁸.

Insgesamt ist festzuhalten, daß es sich bei sec. 112 des 'Town and Country Planning Act, 1971' um eine sehr weit gefaßte, in allgemeinen Rechtsbegriffen gehaltene Enteignungsvorschrift handelt, die den Verwaltungsbehörden materiell-rechtlich die Bestimmung der Bodennutzung im gesamten Land erschließt.

Nachdem die Enteignung unter Beachtung der oben erläuterten Vorschriften vollzogen wurde, und das betreffende Grundstück in öffentliches Eigentum übergegangen ist, muß es dem im 'local plan' vorgesehenen Nutzungszweck zugeführt werden. Hierzu bedient sich die zuständige 'local authority' der Möglichkeit, das Grundstück entweder unter detaillierten Auflagen und Weisungen an eine Privatperson/Baugesellschaft abzugeben¹⁹, die in Kenntnis der bindenden Planfestsetzungen die Erschließung und den Ausbau des Geländes zu übernehmen bereit

18) vgl. hierzu auch Lawrance/Moore, S. 209, die sich jedoch noch auf die Altfassung des TCP-Act 1971 beziehen.

19) Meist durch Vermietung oder Verkauf

ist²⁰, oder aber die Entwicklung des enteigneten Grundstückes selbst in eigener Verantwortung plangemäß voranzutreiben²¹.

Bevorzugt behandelt werden die von dem Enteignungsverfahren betroffenen Bewohner der Grundstücke, indem ihnen nach Möglichkeit (so far as may be practical) vorrangig gestattet sein soll, auf das vormalig von ihnen bewohnte, nunmehr umgestaltete Gelände zurückzukehren²². Ein Rechtsanspruch hierauf besteht allerdings nicht²³ und wäre mit einer geordneten Städteplanung, die gerade die Umsetzung von bestimmten Bevölkerungsteilen zum Gegenstand haben kann, auch kaum vereinbar.

Zu Beginn der 70-er Jahre kam es in England von privater Seite zu umfangreichen Bodenaufkäufen und es stand infolge des großen Nachfragedruckes mit der sofort einsetzenden Bodenspekulation zu befürchten, daß der öffentlichen Hand nicht mehr genügend Grund und Boden zur langfristigen Absicherung ihrer Raumordnungsziele zur Verfügung stand²⁴. Trotz des bereits general-

20) vgl. sec. 123 (1) des TCP-Act 1971 (S. 1829), wonach die kommunalen Planungsbehörden dazu ermächtigt sind "... to dispose of the land to such person, in such manner and subject to such conditions as may appear to them to be expedient in order to secure the best use of that or other land..."

21) siehe sec. 124 (1) des TCP-Act 1971 (S. 1832), der auszugsweise lautet: "The functions of a local authority shall include power for the authority... to erect, construct or carry out any building or work on any land..."

22) sec. 123 (7) des TCP-Act 1971, S. 1830

23) vgl. in diesem Zusammenhang A. Crabtree & Co., Ltd. v. Minister of Housing and Local Government, in: (1965) 17 P.&C.R. 232, wo der Kläger die Verletzung der sec. 123 (7) des TCP-Act 1971 u.a. damit gerügt hatte, daß unter Umgehung seiner Person eine Entwicklungsgesellschaft mit der Neugestaltung des Grundstückes beauftragt worden war

24) Cullingworth, S. 144

klauselartig gehaltenen Zuschnittes der materiell-rechtlichen Enteignungsvorschrift im Rahmen des 'Town and Country Planning Act, 1971' entschloß sich daher Mitte der 70-er Jahre die damalige Labour-Regierung, zur verbesserten Sicherstellung der Bodenplanung ein weiteres Gesetz zu schaffen, das am 12.11.1975 unter dem Namen des 'Community Land Act, 1975' in Kraft trat.

Nach Ablösung der Labour-Regierung im Jahre 1979 wurde dieses Gesetz jedoch mit Einführung des 'Local Government, Planning and Land Act, 1980' bis auf wenige Übergangsvorschriften ersatzlos aufgehoben. Lediglich zwei Bestimmungen des 'Community Land Act, 1975' von geringerer Bedeutung wurde modifiziert in den 'Local Government, Planning and Land Act, 1980' aufgenommen. Angesichts der weitreichenden rechtspolitischen Folgen, die der 'Community Land Act, 1975' mit seinen umfassenden materiell-rechtlichen Enteignungsbestimmungen bis vor kurzem hatte, soll an dieser Stelle ein kurzer Abriß über den wesentlichen Inhalt des 'Community Land Act, 1975' eingefügt werden.

Der 'Community Land Act, 1975' verfolgte im wesentlichen zwei zusammenhängende Ziele. Zum einen sollte langfristig die uneingeschränkte Kontrolle des Staates über jedwede Form der Raumneuordnung dadurch erreicht werden, daß entwicklungsbedürftiges Land zumindest zeitweilig zur Realisierung der raumordnungspolitischen Zielvorstellungen ins öffentliche Eigentum zu überführen war²⁵. Angesichts der umfangreich geplanten Verbesserungen der Raumstruktur in nahezu allen Gegenden des Landes, lief dieser Gesetzeszweck im Endeffekt auf eine vorübergehende Nationalisierung des zur Durchführung der Planungen benötigten Grund und Bodens heraus, der eine Entwicklung auf privater Basis praktisch ausschloß²⁶. Zum anderen sollte ergänzend hierzu der durch die Erschließung der Grundstücke erhöhte Bodenwert abgeschöpft und

25) vgl. Davies, S. 257

26) siehe Heap, Outline, S. 329

den 'local authorities', den Hauptträgern der Raumordnungsprogramme, zur Refinanzierung ihrer Entwicklungskosten zugeführt werden²⁷.

Der 'Community Land Act, 1975' war im übrigen dergestalt konzipiert, daß die langfristig avisierten Ziele in verschiedenen zeitlich weit auseinanderliegenden Phasen²⁸ erreicht werden sollten, deren genauer Beginn zudem von einer entsprechenden Entscheidung des 'Secretary of State for the Environment' abhängig gemacht war. So bestand beispielsweise zum Zeitpunkt der Aufhebung des Gesetzes für die 'local planning authorities' die Verpflichtung, sogenannte 'land acquisition schemes' aufzustellen und zu überprüfen, ob die Überführung bestimmter Grundstücke in öffentliches Eigentum wünschenswert erschien. Diese umfänglich eingeleitete Rechtsentwicklung ist nunmehr rückgängig gemacht.

2. Die verfahrensleitenden Bestimmungen der Enteignung

Die für die überwiegende Anzahl der Enteignungsfälle maßgeblichen verfahrensleitenden Bestimmungen sind im 'Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act, 1946', der teilweise durch den 'Compulsory Acquisition Act, 1965' und den 'Local Government, Planning and Land Act, 1980' modifiziert wird, enthalten. Da nur noch wenige Enteignungsverfahren von den bindenden Vorschriften dieses Gesetzes ausgenommen sind²⁹, werden die Ausfü-

27) Dieses Ziel wurde zusätzlich steuerrechtlich durch den Erlaß des Development Tax Act, 1976 abgesichert

28) Der sogenannte 'second appointed day', nach dem gewisse Einschränkungen in der Höhe der zu zahlenden Entschädigung bei der Enteignung von Grundstücken wirksam wurden, durfte frühestens 1986 festgesetzt werden

29) Ausnahmen gelten für Enteignungsverfahren nach dem Housing Act, 1957 oder dem New Towns Act, 1965. Hier finden sich die verfahrensregelnden Vorschriften im Anhang zu der materiell-rechtlichen Enteignungsgrundlage

rungen im nachfolgenden auf die mit der Anwendung des 'Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act, 1946' einhergehenden rechtlichen Besonderheiten beschränkt.

Die Enteignung selbst wird durch eine von der zuständigen 'local authority' erlassenen 'compulsory purchase order' eingeleitet, die in dem Bereich des Raumplanungsrechtes vom 'Secretary of State for the Environment' bestätigt werden muß. In der Enteignungsverfügung muß der Zweck der Enteignung unter Hinweis auf das ermächtigende Gesetz hinreichend genau beschrieben sein, die Lage des betreffenden Grundstückes oder Areals genau festgelegt, und in einer ergänzenden Liste die betroffenen Eigentümer, Mieter oder sonstige Berechtigte aufgeführt sein³⁰.

Zur Erfüllung der bestehenden Publizierungsverpflichtungen wird in der örtlichen Presse eine Bekanntmachung darüber zu veröffentlichen sein, daß die (genau zu bezeichnende) Enteignungsverfügung ergangen ist, und man beabsichtige, sie zur Genehmigung vorzulegen. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, daß die 'compulsory purchase order' zur Einsicht an einem näher bestimmten Platze für jedermann offenliegt³¹, und es wird ein Zeitraum bestimmt³², innerhalb dessen gegen die geplante Enteignung Einwendungen (objections) erhoben werden können.

Gehen von einem bestimmten Personenkreis, dessen Inter-

30) vgl. sched. 1 der Compulsory Purchase of Land Regulations 1976, in: Brown, Encyclopedia of the Law of Compulsory Purchase and Compensation, Bd. 2, S. 3314

31) siehe sched. 1, pt I, para. 3 (I), (a), des 'Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act, 1946, in: The Law Reports (The Public General Acts), 1946, S. 321

32) Von der ersten Veröffentlichung der Bekanntmachung ab gerechnet, muß dieser Zeitraum mindestens 21 Tage betragen

essen zur Feststellung etwaiger Unzulänglichkeiten bei der beabsichtigten Enteignung als besonders schutzwürdig anerkannt sind³³, rechtzeitig 'objections' bei den Verwaltungsbehörden ein, muß vom 'Secretary of State' zur Vorbereitung seiner Entscheidung über die 'compulsory purchase order' die Durchführung einer 'public local inquiry' oder eines 'hearing' veranlaßt werden³⁴. Hiermit wird zur administrativen Entscheidungsfindung auf dasselbe Rechtsinstitut zurückgegriffen, das bei Einwendungen (objections) gegen die vorgesehenen Festsetzungen eines 'local plan' im Rahmen des dortigen Aufstellungsverfahrens ebenfalls eingesetzt wird³⁵. Prinzipiell ist der im Rahmen des Enteignungsverfahrens abgehaltenen 'public local inquiry' deshalb auch derselbe Sinngehalt und derselbe Institutionszweck beizumessen, so daß in diesem Zusammenhang auf die oben gemachten Ausführungen Bezug genommen werden kann³⁶. Ebenso wie bei den während des Planaufstellungsverfahrens durchgeführten 'public local inquiries' besteht für den Widerspruchsführer (objector) das uneingeschränkte Recht zur Teilnahme an dem Anhörungsverfahren, das Recht zur Befragung von Zeugen und das Recht, neue Beweismittel anzubieten³⁷. In Erweiterung hierzu wird dem Widerspruchsführer zur besseren Darlegung der die

33) Zu diesem Personenkreis gehören die Eigentümer, Mieter und Wohnungsinhaber der zu enteignenden Grundstücke. Vgl. auch Halsbury's Laws of England, Compulsory Acquisition of Land, Bd. 8, 4. Auflage, London 1974, S. 15

34) vgl. sched. 1, pt. I, para. 4 (2), (4) des 'Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act, 1946, a.a.O., S. 322

35) vgl. oben S. 118 ff.

36) vgl. insbesondere zu der verwaltungsrechtlichen Bedeutung einer 'public local inquiry' oben S. 119-121

37) Boynton, Compulsory Purchase and Compensation, 3. Auflage, London 1974, S. 42

'objections' tragenden Grundlagen das Recht zugestanden, die Durchführung eines Augenscheintermins auf dem zu enteignenden Grundstück zu verlangen³⁸.

Insgesamt wird damit durch die bestehenden Vorschriften sichergestellt, daß alle relevanten Umstände, die für die Korrektur der infragegestellten Verwaltungsentscheidung maßgeblich sein könnten, in ausreichendem Umfange erörtert werden und über den vom Vorsitzenden der 'inquiry' anzufertigenden Bericht auch zur Kenntnis des letztlich entscheidenden 'Secretary of State' gelangen.

Auf der Grundlage der vorgetragenen 'objections' und in Ansehung des Berichtes mit den Empfehlungen des Vorsitzenden der 'inquiry' entscheidet der 'Secretary of State for the Environment' über die eingeschränkte oder uneingeschränkte Bestätigung der Enteignungsverfügung³⁹.

Diese ministerielle Entscheidung ist bei fehlerfreier Ausübung des zuerkannten Ermessensspielraumes als eine rein administrative Maßnahme zu werten und ist deshalb in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung der richterlichen Kontrolle entzogen⁴⁰. Allerdings besteht in Ergänzung zu den bindenden Vorschriften des 'Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act, 1946' die Verpflichtung, den Ablauf der 'public inquiry' nach rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen auszurichten, deren Einhaltung wiederum rechtlich nachprüfbar ist⁴¹. Insgesamt besteht

38) Boynton, S. 43

39) vgl. sched. 1, pt. I, para. 4 (1), (2) des 'Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act, 1946, a.a.O., S. 322.: "The confirming authority ... may ... confirm the order with or without modifications"

40) vgl. auch Halsbury's Laws of England, Compulsory Acquisition of Land, S. 21

41) Anwendung des 'principle of natural justice, obligation to furnish reason' etc., vgl. im übrigen zu diesem Komplex oben S. 123

ein zeitlich limitiertes Recht, die Rechtmäßigkeit einer 'compulsory purchase order' vom 'High Court' allein mit der Begründung überprüfen zu lassen, daß der Erlaß der Enteignungsverfügung nicht durch die angegebene Ermächtigungsgrundlage gerechtfertigt werde, oder aber ein Verfahrensverstoß vorgelegen habe, durch die die Rechte des Klägers erheblich beeinträchtigt worden seien⁴².

Nachdem die 'compulsory purchase order' wirksam geworden ist, muß die enteignende Verwaltungsbehörde innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren an die Betroffenen eine sogenannte 'notice to treat' zustellen lassen⁴³. Die 'notice to treat' beinhaltet die formale Ankündigung der bevorstehenden Enteignung und läßt zwischen den beteiligten Parteien ein kaufähnliches Rechtsverhältnis⁴⁴ dergestalt entstehen, daß jeder "Vertragsteil" die Regulierung der mit der Enteignung verbundenen Entschädigungsfrage verlangen kann⁴⁵.

III. Die Bedeutung der 'blight notice' und der 'purchase notice'

Bereits das Inkrafttreten eines 'structure/local plan' im Zuge der kommunalen Raumneuordnung kann schon dramatische Effekte auf den Verkaufswert eines im Planungsgebiet gelegenen Grundstückes haben. Obwohl durch die einfache Existenz eines Entwicklungsplanes allein noch

42) siehe Halsbury's Laws of England, Compulsory Acquisition of Land, S. 26; vgl. ferner zur Problematik der Beschwer (person aggrieved) oben S. 87 ff.

43) sec. 5 des Compulsory Purchase Act, 1965, in: The Public General Acts and Measures of 1965, Bd. 2, S. 1199

44) vgl. Adams v. London & Blackwall Railway Co. (1850) L.J.Ch. 557

45) Brown, Encyclopedia, Bd. 1, S. 1019

keine Beschränkung der Nutzung eintritt, werden die nach den Festsetzungen des 'structure/local plan' zu beurteilenden, zukünftigen Verwendungsmöglichkeiten des Grundbesitzes dessen Wert maßgeblich in positivem oder negativem Sinne beeinflussen⁴⁶. Erst recht kann die Versagung einer beantragten Nutzungserlaubnis nach den Bestimmungen eines neu aufgestellten Raumordnungsplanes den Grundstückswert und damit den Vermögensbestand eines Bürgers erheblich reduzieren.

Zur Vermeidung der möglicherweise hiermit verbundenen, großen finanziellen Nachteile sind im englischen Recht Vorkehrungen getroffen, nach denen Grundstückseigentümer und sonstige Grundstücksberechtigte die Verwaltungsbehörden unter gewissen Voraussetzungen dazu zwingen können, das jeweilige Recht an dem Grundstück nach den Regeln des Enteignungs- und Entschädigungsrechtes von ihnen zu erwerben. Da hier der Anstoß zur Rechtsübertragung von den durch die Planungsentscheidung Betroffenen selbst ausgeht, wird dieser Vorgang auch als 'compulsory purchase in reverse' bezeichnet.

1. Die Wirksamkeitsvoraussetzungen der 'blight notice'

Nicht jeder Grundstücksinhaber, dessen Besitz allein durch die Festsetzungen eines 'structure/local plan' nachteilig tangiert wird, ist zum Erlaß einer 'blight notice' berechtigt. Die wirksame Ausübung dieses Rechtes wird vielmehr auf diejenigen Fälle beschränkt, in

46) Die bereits durch die Aufstellung eines Raumordnungsplanes eintretende Wertminderung wird allgemein als 'planning blight' umschrieben. Vgl. auch den Bericht der 'Planning Advisory Group: The Future of Development Plans', in dem 'planning blight' als: "Depressing effect on existing property of proposals which imply public acquisition and disturbance of an existing use" bezeichnet wurde. HMSO London 1965, S. 43

denen des Grundstücksberechtigten "... interest in the premisis is so affected that notwithstanding reasonable endeavors he is unable to sell the property except at a substantially lower price than if not so affected⁴⁷.

Zur näheren Bestimmung der somit geforderten grundstücksbezogenen Wertminderung sind vom Gesetzgeber katalogartig bestimmte Kriterien zusammengestellt worden⁴⁸, die wahlweise für den infragestehenden Grundbesitz gegeben sein müssen. So wird beispielsweise dann von einer erheblichen Interessenbeeinträchtigung des Grundstücksberechtigten ausgegangen, wenn das Grundstück

- (a) "... is land indicated in a structure plan in force for the district in which it is situated either as land which may be required for the purposes of any functions of a government department, local authority undertakers or of the National Coal Board, or as land which may be included in an action area; or
- (b) is land indicated in a development plan... as land on which a highway is proposed to be constructed or land to be included in a highway as proposed to be improved or altered; or
- (c) is land included in a clearance area, or is surrounded by or adjoining such an area and the local authority decide to acquire..."

Diese drei Beispiele können als typisch für die - insgesamt fünfzehn - definierten Fallkonstellationen angesehen werden. Mehrheitlich ist ihnen allen gemeinsam,

47) vgl. Brown, Encyclopedia, Bd. 1, S. 1014

48) vgl. sec. 192 (1) des TCP-Act 1971, S. 1891 und die Erweiterung der Kategorien durch sec. 68-76 des 'Land Compensation Act, 1973', in: The Public General and Measures of 1973, Bd. 1, S. 376-384

daß sie sich auf Grundstücke beziehen, die in Anbetracht der bindenden Planfestsetzungen letztlich von den 'local authorities' (zwangsweise) erworben werden müssen. Gerade in diesem Zusammenhang werden noch einmal die Vorzüge deutlich, die mit der Möglichkeit eines frühzeitigen Erlasses der 'blight notice' einhergehen. In der Regel werden zwischen dem Zeitpunkt der rechtswirksamen Planfeststellung und derem tatsächlichen Vollzug erhebliche Zeitspannen liegen. An einer marktgerechten wirtschaftlichen Verwertung des betroffenen Grundstückes ist der Eigentümer solange gehindert, bis die zuständige 'local authority' es im Rahmen der unmittelbaren Realisierung des lange zuvor konzipierten Projektes unternimmt, das Recht an dem Grundstück - möglicherweise durch die Einleitung des Enteignungsverfahrens - zu erwerben⁴⁹.

Es ist jedoch festzuhalten, daß nicht jedes Recht an einem Grundstück, das unter eine der gesetzlich festgelegten Kategorien fällt, zur wirksamen Abgabe einer 'blight notice' berechtigt. Einschränkend werden nur diejenigen Personen als Berechtigte zuzulassen sein, denen entweder das unbeschränkte Eigentum an den betreffenden Grundstücken zugewiesen ist, oder denen als Pächter noch für mindestens drei Jahre die Grundstücksnutzungsrechte gewährt sind, und zusätzlich in ihrer Eigenschaft als 'owner-occupier' anerkannt sind⁵⁰.

Als letzte Wirksamkeitsvoraussetzung ist nachzuweisen,

49) vgl. auch Davies, S. 282, der den Vorteil der 'blight notice' auch dort sieht, wo es seitens der Kommunalbehörden zwar zur Einleitung des Enteignungsverfahrens gekommen ist, der Abschluß des Verfahrens und damit die Gewährung der Entschädigungsleistungen aber über die Maßen verzögert wird

50) vgl. sec. 203 des TCP-Act 1971, S. 1903

daß ernsthafte, aber vergebliche Bemühungen unternommen wurden, das Grundstück bzw. das Recht an dem Grundstück zu einem Preise zu veräußern, der, ohne die negativen Auswirkungen der Planfestsetzungen in Betracht zu ziehen, vernünftigerweise zu erzielen gewesen wäre ("... at a price not substantially lower than that for which the land might reasonably have been expected to sell if no part of it had been affected by the blight")⁵¹.

Die genannten Voraussetzungen, die zur wirksamen Abgabe einer 'blight notice' berechtigen, unterliegen einer gewissen Wertung. Aus diesem Grunde kann die zuständige 'local authority' die Annahme der 'blight notice' in den Fällen verweigern, in denen sie deren gesetzliche Grundlagen für nicht gegeben hält, und die Ablehnung der Annahme ihrerseits durch den Erlaß einer sogenannten 'counter notice' dokumentieren⁵². Die zum Erlaß einer 'counter notice' ermächtigenden Gründe sind gleichfalls in einer vom Gesetzgeber aufgestellten Liste⁵³ zusammengestellt worden.

Diese Liste weist allerdings die Besonderheit auf, daß sie neben den die Berechtigung zur Abgabe der 'blight notice' leugnenden Gründen (no part of the land comes within the specified descriptions, the claimant has not genuinely tried and failed to sell the land for a reasonable price on the open market etc.) eine Grundlage zur nachträglichen Unwirksamkeitsfeststellung der 'blight notice' bietet, die von den geforderten gesetzlichen Voraussetzungen losgelöst ist. So kann die zuständige 'local authority' mit der in einer 'counter notice' enthaltenen Begründung, daß der Erwerb des be-

51) vgl. Heap, Outline, S. 275: "At any time reasonable efforts have been made to sell the interest in the blighted land"

52) vgl. sec. 194 (1) des TCP-Act 1971, S. 1895

53) sec. 194 (2) des TCP-Act 1971, S. 1896 in der Fassung des sched. 15, para. 18 des LPL-Act 1980

troffenen Grundstückes innerhalb der nächsten zehn Jahre nicht beabsichtigt sei, nachträglich die Nichtigkeit der 'blight notice' herbeiführen und den Antragsteller an der weiteren Ausübung seiner Rechte hindern⁵⁴.

Diese Regelung kommt einerseits den 'local authorities' zugute, denen - etwa in Ansehung einer langfristig geplanten Abänderung des vorliegenden 'local plan' - zum derzeitigen Zeitpunkt keine bindende Aussage über den Erwerb des betreffenden Grundstückes möglich ist. Andererseits wirkt sich diese Maßnahme gegenüber dem Grundstücksberechtigten als sehr gravierend aus, denn das Grundstück bleibt auf lange Zeit nach wie vor von der Enteignung bedroht und damit im Wert stark reduziert. Eine Abwägung der hier kollidierenden Interessenlagen wird im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle von 'blight notice' und 'counter notice' erfolgen⁵⁵, wenn das auch hierfür zuständige 'Lands Tribunal'⁵⁶ als übergeordnete neutrale Instanz angerufen wird⁵⁷.

Nachdem die 'blight notice' wirksam geworden ist, wird die 'local authority' den Erwerb des infragestehenden Grundstückes durch Zustellung der bereits bekannten 'notice to treat' einleiten. Die zu zahlende Entschädigung, deren Höhe in Streitfällen vom 'Lands Tribunal' festgelegt wird, ist der 'unblighted price',

54) vgl. sec. 194 (2), (d) des TCP-Act 1971, S. 1896 in der Fassung des sched. 15, para. 18 des LPL-Act 1980

55) vgl. auch 'Duke of Wellington Social Club and Institute v. Blyth Borough Council, (1964) 15 P.&C.R. 212, wo entschieden wurde: "... where an authority object that they do not intend to acquire, such an objection can be judged to be not well founded if the consequence of it will be to inflict hardship on the claimant"

56) mit Laien besetzter, gerichtähnlicher Spruchkörper

57) vgl. sec. 195 des TCP-Act 1971, S. 1897

d.h. derjenige Preis, der auf dem freien Markt ohne die wertmindernden Planfestsetzungen zu erzielen gewesen wäre.

2. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der 'purchase notice'

Im Gegensatz zu der 'blight notice', die bereits auf der Grundlage der nachteiligen Wirkungen eines neu in Kraft getretenen Entwicklungsplanes ergehen kann, muß dem Erlaß der 'purchase notice', mit der ebenfalls der Erwerb eines im Zuge der kommunalen Raumneuordnung im Wert stark geminderten Grundstückes verlangt werden kann, die Versagung einer beantragten Nutzungserlaubnis bzw. deren Erteilung unter Auflagen vorangehen⁵⁸. Wird das infragestehende Grundstück durch die getroffene Verwaltungsentscheidung "... incapable of reasonably beneficial use in its existing state..." und läßt sich die betroffene Fläche auch nicht durch die Gewährung einer anderen als der beantragten Nutzungserlaubnis einem hinreichend vorteilhaften Zweck zuführen, so sind die grundlegenden Voraussetzungen zum Erlaß der 'purchase notice' gegeben.

Allerdings bestehen Streitigkeiten über die Auslegung des Begriffes 'incapable of reasonably beneficial use'. Teilweise wurde hierzu von den Verwaltungsbehörden entschieden, daß schon eine recht bescheidene, kaum lohnende Nutzung des Bodens (z.B. als Gartengelände) die Annahme dieses Rechtsbegriffes rechtfertigt⁵⁹. Die Gleichsetzung des genannten Rechtsbegriffes mit dem Begriff des 'less value' ist allerdings seit der Entscheidung 'R. v. Minister of Housing Local Government, ex parte

58) vgl. sec. 180 (1) des TCP-Act 1971, S. 1879

59) vgl. die Entscheidungen des 'Secretary of State for the Environment' in J. P. L. 1978, S. 198 und J.P. L. 1979, S. 44

Chichester Rural District Council,⁶⁰ ausgeschlossen.

Innerhalb eines Zeitraumes von einem Jahr nach Erlaß der ihn beschwerenden Verwaltungsentscheidung muß der Eigentümer des Grundstückes die 'purchase notice' an den zuständigen 'district council' absenden und somit seine Ansprüche geltend machen. Akzeptiert die 'local authority' die Gründe, die zum Erlaß der 'purchase notice' führten, so wird sie dies ihrerseits durch den Erlaß der 'notice of willingness to comply' dokumentieren, und den Vorgang zur Übertragung des Eigentumes an dem Grundstück nach den Regeln des Enteignungsrechtes einleiten⁶¹. Andernfalls wird das Verfahren zur Entscheidung an den 'Secretary of State for the Environment' abgegeben⁶².

Nach erneuter, eingehender Sachprüfung beschließt der 'Secretary of State' über Bestätigung bzw. Zurückweisung der zugestellten 'purchase notice'. Im Interesse des betroffenen Grundstückseigentümers kann er sich jedoch auch dazu entschließen, entweder die ursprünglich beantragte Nutzungserlaubnis zu gewähren, oder aber auf

60) siehe (1960) 2. ALL E.R. 407. Erstinstanzlich wurde von Lord Parker (C.J.) entschieden: "I suppose that in every case where land is worth development and permission to develop is refused... it will be less useful to the owner than if developed" und "the land in its existing state and with its existing permission is substantially less useful... than it would be with permission for the permanent redevelopment for residential purposes". Allein mit dem Hinweis auf den 'geringen Nutzwert' des Grundstückes bekräftigte Lord Parker die angefochtene 'purchase notice'. Dieses Urteil wurde jedoch in der Berufungsinstantz vom 'High Court' aufgehoben

61) vgl. Davies, S. 273

62) Im Gegensatz zur 'blight notice', bei der die Entscheidung über die Wirksamkeit dem 'Lands Tribunal' überlassen ist. Vgl. auch oben S. 158

entsprechenden Antrag des Anspruchsberechtigten eine anders geartete Nutzungserlaubnis zu erteilen, um damit nachträglich die gesetzlichen Voraussetzungen zum Erlaß der 'purchase notice' entfallen zu lassen⁶³.

Eine Besonderheit ist dann gegeben, wenn der Gebrauchswert des Grundbesitzes bereits durch eine frühere Nutzungsbeschränkung stark herabgesetzt war (restricted use by virtue of previous planning permission). Hier kann die Bestätigung der 'purchase notice' mit dem Hinweis darauf verweigert werden, daß die Nutzung des Grundstückes im Rahmen der vorangegangenen Planerlaubnis erhalten bleiben solle⁶⁴.

Falls die Bestätigung der 'purchase notice' abgelehnt wurde, kann innerhalb eines Zeitraumes von sechs Wochen die Berechtigung der Weigerung vom 'High Court' gerichtlich überprüft werden. Nach endgültiger Wirksamkeit der 'purchase notice' steht für das nachfolgende Entschädigungsverfahren die Ermittlung des fiktiven 'development value' für das betroffene Grundstück im Vordergrund⁶⁵.

IV. Die grundlegenden Prinzipien des Entschädigungsrechtes

Mit der Durchführung der Enteignung nach den vorstehend erläuterten Vorschriften ist gleichzeitig der An-

63) siehe sec. 183 des TCP-Act 1971, S. 1882

64) vgl. Lawrance/Moore, S. 218/219 mit dem Hinweis darauf, daß durch sec. 184 des TCP-Act 1971 die unerwünschte Rechtsprechung in 'Adams and Wade Ltd. v. Minister of Housing and Local Government and Workingham R.D.C.', (1965) 18. P. & C.R. 233 revidiert werden sollte

65) Bei der Ermittlung des 'development value' werden Annahmen über den Wert des Grundstückes bei unterstellter Planungserlaubnis zugrundegelegt

spruch des Grundstücksinhabers verbunden, für den entstehenden Rechtsverlust eine angemessene Entschädigung verlangen zu können. Die Verpflichtung des Staates, den Grundstückseigentümern dann einen finanziellen Ausgleich zu gewähren, wenn sie aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls zur Aufgabe ihrer Rechte an einem Grundstück gezwungen sind, stellt die tragende Grundlage des einschlägigen 'Land Compensation Act, 1961' dar⁶⁶.

Die auf eine Enteignung zu zahlende Entschädigung, die im Streitfall vom 'Lands Tribunal' festzusetzen ist⁶⁷, wird grundsätzlich nach dem 'open market value' des betreffenden Grundstückes bemessen. Dabei wird der Verkehrswert (market value) des Grundstückes als derjenige Betrag definiert⁶⁸, "... which the land if sold in the open market by a willing seller might be expected to realise". Bei Vorliegen besonderer Umstände kann ausnahmsweise eine Entscheidung verlangt werden, die auf der Grundlage der 'reasonable costs of equivalent reinstatement' zu ermitteln ist⁶⁹.

-
- 66) Dieser Grundsatz wurde prinzipiell bereits durch die Entscheidung in 'Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon Brewery Co. Ltd., (1919) A.C. 744, 755 anerkannt
- 67) vgl. sec. 1 (3) des 'Lands Tribunals Act, 1949', in: The Law Reports (The Public General Acts) 1959, Bd. 1, S. 370
- 68) siehe rule 2 der sec. 5 des 'Land Compensation Act, 1961', in: Public General Acts and Measures of 1961, Bd. 1, S. 125
- 69) vgl. hierzu auch Brown, Compensation for Compulsory Purchase: Recent Developments by the Courts, in: J.P.L. 1974, S. 693 unter Hinweis auf die Entscheidung des 'Court of Appeal', in: 'Zoar Independent Church Trustees v. Rochester Corporation, (1974) 3 W.L.R. 417

1. Zur Bestimmung des Verkehrswertes (market value)
eines enteigneten Grundstückes

Die Festsetzung des Wertes eines enteigneten Grundstückes nach dem 'market value principle' unterliegt gewissen Einschränkungen.

Eine der wesentlichsten Beschränkungen ist darin zu sehen, daß bei der Wertfestsetzung zu Entschädigungszwecken grundsätzlich diejenige Erhöhung oder Minderung des freien Marktwertes nicht berücksichtigt werden darf, die gerade aus der Umsetzung des Entwicklungsplanes resultiert, aufgrund dessen enteignet wird. Diesem als 'Pointe Gourde principle' bekannten Grundsatz⁷⁰ liegt somit der Gedanke zugrunde, daß den von einer Enteignung Betroffenen gerade die durch den Vollzug des jeweiligen 'structure/local plan' eintretende Wertänderung des Grundstückes (zumeist Werterhöhung) nicht anfallen soll. Ergänzend hierzu stellt eine zweite, gesetzlich verankerte Einschränkung des 'market value principle' sicher⁷¹, daß die durch den Vollzug des Entwicklungsplanes ausgelöste Wertsteigerung des an das benötigte Grundstück angrenzenden Landes dann von der zu zahlenden Entschädigung abgesetzt wird, wenn Eigentümeridentität bei beiden Grundstücken besteht.

Eine weitere Abänderung dient ausschließlich dem Schutz der betroffenen Grundstückseigentümer. Jede Verkehrswertminderung des Grundbesitzes, die allein durch die bevorstehende Enteignung induziert ist, muß bei der

70) Erstmals aufgestellt in der Entscheidung 'Pointe Gourde Quarrying and Transport Co. v. Sub-Intendant of Crown Lands', (1947) A.C. 565. "Compensation for the compulsory acquisition of land cannot include any increase in value which is entirely due to the scheme underlying the acquisition"

71) vgl. sec. 7 des 'Land Compensation Act, 1961', in: The Public General Act and Measures of 1961, Bd. 1, S. 127

Festsetzung der Höhe der Entschädigungsleistungen unberücksichtigt bleiben⁷². Diese Abweichung vom Prinzip des reinen Verkehrswertausgleiches wird gerade in den Fällen wirksam, in denen das Enteignungsverfahren aufgrund einer 'blight notice' mit den oben erläuterten, den Grundstückswert mindernden Voraussetzungen eingeleitet wurde.

In Anbetracht der Tatsache, daß die allermeisten grundstücksbezogenen Nutzungsvarianten heute von einem behördlichen Erlaubnisvorbehalt abhängig sind, gewinnen die zukünftigen Verwendungsmöglichkeiten eines beispielsweise zum Verkauf gestellten Grundbesitzes bei der Bemessung seines Verkehrswertes erhebliche Bedeutung. Da sich die Höhe der Entschädigungleistungen bei einer Enteignung prinzipiell nach dem Marktwert des betroffenen Grundstückes richtet, werden auch hier fiktiv gewisse Annahmen über mögliche, zukünftige Nutzungen zu machen sein⁷³, die nach dem Willen des englischen Gesetzgebers bei den abschließenden Wertberechnungen Berücksichtigung finden sollen.

Unter anderem kann somit zur Verkehrswertbestimmung eines zu enteignenden Grundstückes als gegeben unterstellt werden, daß "... planning permission will be granted for the development which brings about the need for the compulsory purchase"⁷⁴. Diese gesetzlich verankerte Regelung steht jedoch in Widerspruch zu dem gleichfalls geltenden 'Pointe Gourde principle', wonach gerade der nicht vom Grundeigentümer aufgrund eigener

72) siehe sec. 9 des 'Land Compensation Act, 1961', a.a.O., S. 129

73) sec. 14 des 'Land Compensation Act, 1961', a.a.O., S. 131, der auszugsweise lautet: "... on assessing compensation in respect of any compulsory acquisition... certain assumptions ... as to planning permission shall be made"

74) siehe auch Heap, Outline, S. 289 unter Hinweis auf sec. 15 (1) des 'Land Compensation Act, 1961', S. 131

Leistungen herbeigeführte Zuwachs im Bodenwert ausgeschlossen sein soll.

Zu diesem Widerspruch, den die englische Literatur⁷⁵ ohne überzeugende Begründung als einen lediglich vermeintlichen Gegensatz darstellt, ist soweit ersichtlich, bisher keine definitive Stellungnahme der oberen Gerichte ergangen. In dem Devotwill-Verfahren⁷⁶ wurde beispielsweise vom 'House of Lords' ohne nähere Angaben von Gründen entschieden, daß für den vorgelegten Fall die Umstände zur Anwendung des 'Pointe Gourde principle' nicht gegeben seien, obwohl in der Vorinstanz⁷⁷ von Lord Denning ausgeführt worden war, daß "... any increase in value due to the assumed state of affairs should be excluded under the Pointe Gourde principle". In einer anderen Entscheidung⁷⁸ wurde der Widerspruch mit der Begründung als nicht gegeben erachtet, daß zwar einerseits "... the claimants interest is to be regarded as having the benefit of the planning permission for development as proposed by the authority...", andererseits aber das betroffene Grundstück und das umliegende Land "... were to be considered as they would have been if there had been no scheme". Insgesamt wäre eine fundierte Klarstellung des aufgezeigten Problemes wünschenswert.

In manchen Fällen wird es sich wegen der fehlenden bzw. nur unvollkommenen Festsetzungen eines Entwicklungsplanes nicht ohne weiteres klären lassen, welche

75) vgl. z.B. Brown, Compensation for Compulsory Purchase: Recent Developments-III, in: J.P.L. 1971, S. 691

76) 'Devotwill Investments Ltd. v. Margate Corporation, (1970) 22 P. & C.R. 223, H.L.

77) Urteil des 'Court of Appeal', in: (1969) 2 ALL E.R. 97

78) vgl. 'Myers v. Milton Keynes Development Corporation', (1974) 1 W.L.R. 696

Art fiktiver Planungserlaubnis bei der Verkehrswertberechnung eines Grundstückes zugrunde zu legen ist. Hier wird der durch die Enteignung Betroffene von der gesetzlich verankerten Möglichkeit Gebrauch machen⁷⁹, die Ausstellung eines Dokumentes (certification of appropriate alternative development) von den kommunalen Planungsbehörden zu verlangen, in dem als Hypothese festgestellt ist, welche Nutzungen des betroffenen Grundstückes vernünftigerweise erlaubt worden wären, wenn die Enteignung nicht durchgeführt und ein entsprechender Planungsantrag gestellt worden wäre. Die in diesem Dokument fiktiv konstatierten Nutzungsmöglichkeiten des infragestehenden Grundbesitzes können sodann zur Verkehrswertermittlung herangezogen werden⁸⁰.

2. Die Gewährung von Entschädigungsleistungen auf der Grundlage des 'equivalent reinstatement'

Unter bestimmten Voraussetzungen können die Entschädigungsleistungen für eine Enteignung anstelle des Verkehrswertausgleiches auf der Basis derjenigen Kosten festgesetzt werden, die im Zuge des 'equivalent reinstatement' entstehen⁸¹.

Hierzu muß nachgewiesen werden, daß wegen der besonderen Verwendung des Grundstückes kein allgemeiner Markt besteht⁸², die bestehende Nutzung, ungeachtet der Enteignung, weiterhin ausgeübt worden wäre, und dieselbe

79) vgl. sec. 17 des 'Land Compensation Act, 1961' in der Fassung der sec. 121 (2) des LPL-Act 1980

80) siehe Davies, S. 170 unter Hinweis auf sec. 15 (5) des 'Land Compensation Act, 1961', a.a.O., S. 132

81) sec. 5, rule 5 des 'Land Compensation Act, 1961', a.a.O., S. 125

82) in den meisten Fällen Grundstücke, auf denen Kirchen stehen

Nutzung an anderer Stelle wieder aufgenommen werden soll. In jedem Fall entscheidet das 'Lands Tribunal' über die Festsetzung der Entschädigung auf der Basis des Wiederbeschaffungswertes. Selbst bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen kann das 'Lands Tribunal' die Gewährung der Entschädigung auf der genannten Grundlage unter Ausnützung des zuerkannten Ermessensspielraumes verweigern⁸³.

83) 'Festiniog Rly. Co. v. Central Electricity Generating Board', (1962) 13 P. & C.R. 248, C.A.

E: Ergebnis

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, daß

- trotz des anders gearteten englischen Rechtssystems mit seinen dem 'Case Law' entsprungenen Eigenheiten,
- trotz der ganz erheblichen Unterschiede im Staats- und Verwaltungsaufbau (England wird als territorial dezentralisierter Einheitsstaat verstanden, während für die Bundesrepublik Deutschland in diesem Zusammenhang die förderative Struktur entscheidend ist),
- trotz der großen Unterschiede in der Rechtsstellung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften (das englische Recht kennt beispielsweise keine Regelung, die der deutschen grundgesetzlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie für Gemeinden entspricht)

erstaunliche Parallelen in Bezug auf Methodik, Kompetenzzuweisung und Verfahrensablauf zum deutschen kommunalen Planungsrecht bestehen.

Sowohl in England wie in der Bundesrepublik Deutschland wird die Raumplanung über schriftlich fixierte Pläne gesteuert, die - zumindest soweit dies in Deutschland die Bauleitplanung betrifft - von demokratisch legitimierten Volksvertretern konzipiert werden. Sowohl die 'structure/local plans' nach englischen Recht als auch die bundesrepublikanischen Bauleit- und Regionalpläne haben insofern eine identische Zweckbestimmung, als sie einerseits eine Leitfunktion für die zukünftige Raumentwicklung übernehmen, andererseits aber auch als Instrument der individuellen Entwicklungskontrolle eingesetzt werden.

Darüber hinausgehend bestehen in beiden Ländern vergleichbare Konzeptionen in der Zuständigkeitszuweisung

für die Raumplanung im nachgeordneten Bereich, wenn dies auch rechtstechnisch von unterschiedlichen Positionen heraus erfolgt. Gerade anhand der Bauleitplanung läßt sich die gemeinsame Überzeugung in einfacher Form dahingehend präzisieren, daß Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft von dieser auch in eigener Verantwortung geregelt werden sollten. Der unterschiedliche rechtliche Ansatz ist darin zu sehen, daß der Gesetzgeber in Deutschland von der grundgesetzlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen auszugehen hat, während sich in England ein gewandeltes politisches Verständnis über die Vorzüge devolutiver Bestrebungen im Verwaltungsbereich in einfachen Parlamentsgesetzen niederschlägt, ohne daß dabei am Wesen der Zentralstaatlichkeit entscheidende Abstriche gemacht werden.

Beiden Ländern ist ferner ein streng formalisiertes Verfahren zur Aufstellung der Raumordnungspläne mit Elementen gemeinsam, die dem Gedanken einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung an der Plankonzeption Rechnung tragen.

In England wird den Betroffenen über die Erhebung von 'representations/objections' bzw. durch die Teilnahme an einer 'examination in public' oder einer 'public local inquiry' die Möglichkeit zur Darlegung der planungsrelevanten Vorstellungen gegeben. In Deutschland wird dem Bürger beispielsweise bei der Bauleitplanung in ähnlicher Form die Beteiligung am Planaufstellungsverfahren ermöglicht. Auch hier bestehen gesetzlich verankerte Anhörungserfordernisse mit denen hierzu korrespondierenden gemeindlichen Prüfungsverpflichtungen im Hinblick auf fristgemäß vorgebrachte Bedenken und Anregungen. Allerdings sind die Anhörungsverfahren noch nicht derart weitgehend institutionalisiert wie

es beispielsweise in England bei der 'public local inquiry' der Fall ist. Die richterliche Rechtskontrolle der Raumordnungspläne ist in England hingegen weniger stark ausgeprägt als in der Bundesrepublik Deutschland. Dies ist jedoch zumindest teilweise mit dem eingangs erläuterten englischen Rechtsverständnis erklärbar, nicht jeden umstrittenen Sachverhalt unter einem 'legalistic view' zu betrachten.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Rückständigkeit, die dem englischen öffentlichen Recht vielfach beigemessen wird, im Bereich des kommunalen Planungsrechtes jedenfalls nicht festzustellen ist, wenn man von gewissen Einschränkungen in der richterlichen Plankontrolle einmal absieht. Für den Bereich des Enteignungs- und Entschädigungsrechtes ist festzustellen, daß hier mindestens das gleiche Maß an Rechtsgarantien für den betroffenen Bürger gewährleistet ist wie in der Bundesrepublik Deutschland.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bailey, S.H./Cross, C.A./Garner, J.F., Cases and Materials in Administrative Law, London 1977
- Beaumont, C.H., The Town and Country Planning Acts 1971 and 1972, London 1973
- Bernhardt, Rudolf, Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: ZaöRV, Bd.24, (1964), S. 431 ff.
- Boynton, John Keyworth, Compulsory Purchase and Compensation, 3. Aufl., London 1974
- Bracton, Henricus de, De Legibus et Consuetudinibus Angliae, Bd, I - IV, Hrsg.: G.E. Woodbine, Yale Historical Publications III, 1915-1942
- Bridges, Lee, The Approval of Structure Plans - The Staffordshire Case, in: J.P.L. 1978, S. 605
- Brown, Harold J.J., Compensation for Compulsory Purchase: Recent Developments-III, in: J.P.L. 1971, S. 691
- Brown, Harold J.J., Compensation for Compulsory Purchase: Recent Developments by the Courts, in: J.P.L. 1974, S. 693
- Brown, Harold J.J., Encyclopedia of The Law of Compulsory Purchase and Compensation, London 1980
- Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Die Reform des Staatshaftungsrechtes. Rechtsvergleichendes Gutachten des Max-Planck-Institutes für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Aus der Reihe Recht, 1975
- Committee on Administrative Tribunals and Inquiries, (Franks)Report, Parliamentary Papers, Paper of Command Cmnd. 218, HMSO, London 1957
- Committee on Land Utilisation in Rural Areas, (Scott)Report, Parliamentary Papers, Paper of Command Cmd. 6378, HMSO, London 1942
- Cross, R., Precedent in English Law, 2. Aufl., Oxford 1968

- Cullingworth, J.B., Town and Country Planning in Britain, 6. Aufl., London 1976
- David, Carl-Heinz, Rechtsgrundlagen des englischen Städtebaus, Düsseldorf 1972
- Davies, J.D., Equity in English Law, in: Equity in the World's Legal Systems, Gen. Ed.: R. Newman, Brüssel 1973
- Davies, Keith, Law of Compulsory Purchase and Compensation, 3. Aufl., London 1978
- Development Plans: A Manual on Form and Content, Joint Publication of the Ministry of Housing and Local Government and Welsh Office, HMSO, London 1970
- Dolle, Hans, Der Beitrag der Rechtsvergleichung zum deutschen Recht, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Bd. 2, Karlsruhe 1960
- Fagence, Michael, Citizen Participation in Planning, Urban and Regional Planning Series, Vol. 19, Oxford 1977
- Fikentscher, Wolfgang, Methoden des Rechtes, Bd. 2, Anglo-Amerikanischer Rechtskreis, Tübingen 1975
- Foulkes, David, An Introduction to Administrative Law, 4. Aufl., London 1976
- Friedmann, Karl A., Kontrolle der Verwaltung in England, Meisenheim am Glan 1970
- Garner, J. F., Administrative Law, 4. Aufl., London 1974 und 5. Aufl., London 1979
- Griffith, S.A.G./Street, H., Principles of Administrative Law, 4. Aufl., London 1967
- Halsbury's Laws of England, Bd. 1, Administrative Law, 4. Aufl., London 1973
- Halsbury's Laws of England, Bd. 8, Compulsory Acquisition of Land, 4. Aufl., London 1974
- Heap, Desmond, An Outline of Planning Law, 7. Aufl., London 1978, zitiert als: Heap, Outline
- Heap, Desmond (Hrsg.), Encyclopedia of the Law of Town and Country Planning, Bd. 1 - 4, London 1981, zitiert als: Heap, Encyclopedia
- Housing of the Working Classes, Royal Commission, First Report, Parliamentary Papers, Paper of Command C 4402, HMSO, London 1885

- Jannasch, Alexander, Regionalplanung und Bauleitplanung in England, Frankfurt 1979
- Jowell/Noble, Structure Plans as Instruments of Social and Economic Policy, in: J.P.L 1981, S. 479
- Law Commission, Report, The Interpretation of Statutes, Parliamentary Papers, H.C. 256, Sess. 1968-1969
- Law Commission, Working Paper No. 40, Remedies in Administrative Law, HMSO, London 1973
- Lawrance, David M./Moore, Victor, Compulsory Purchase And Compensation, London 1972
- Loewenstein, Karl, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. II, Berlin . Hamburg . New York 1967
- Marsh, Norman S., Rechtsreform in England und Rechtsvergleichung, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Bd. 2, Karlsruhe 1960
- Marsh, Norman S., The Interpretation of Statutes, in: The Journal of the Society of Public Teachers of Law, London 1966/1967
- Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Rechtsvergleichendes Gutachten zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, Heidelberg 1977
- McAuslan, Patrick, Land, Law and Planning, London 1975
- Planning Advisory Group, Future of Development Plans, Report, HMSO, London 1965
- Pooley, Beverly J., The Evolution of British Planning Legislation, Michigan 1960
- Purdue, Michael, Cases and Materials on Planning Law, London 1977
- Rheinstein, Max, Civil Law, in: Encyclopedia Britannica, Bd. 5, London 1964/1968
- Rheinstein, Max, Einführung in die Rechtsvergleichung, Schriftenreihe der Juristischen Schulung, Heft 17, München 1974
- Riedel, Eibe, Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem, Berlin 1976
- Roberts, Neal Alison, The Reform of Planning Law, London 1976

- Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, (Barlow) Report, Parliamentary Papers, Paper of Command Cmd. 6153, HMSO, London 1940, zitiert als Barlow Report unter Angabe der jeweiligen Seitenzahl
- Smith de, Stanley Alexander, Judicial Review of Administrative Action, 3. Aufl., London 1973
- Structure Plans: The Examination in Public, Hrsg.: Department of the Environment, HMSO, London 1973, in: McAuslan, Land, Law and Planning, London 1975, S. 227 ff.
- Telling, A.E., Planning Law and Procedure, 5. Aufl., London 1977
- Thierfelder, Hans, Einige Betrachtungen zum Local Government in England, in: Verw.Archiv 1967, S. 102 ff.
- Town and Country Planning, Minister of Housing and Local Government, Parliamentary Papers, Paper of Command Cmd. 3333, HMSO, London 1967
- Wade, E.C.S./Philips, G., Constitutional Law and Administrative Law, New York 1977
- Walker, D., Equity in Scots Law, in: Equity in the World's Legal System, Gen.Ed.: R. Newman, Brüssel 1973
- Warren, J.H./Davidge, W.R., Decentralisation of Population and Industry: A New Principle of Town Planning, London 1930
- Wraith, R.E./Lamb, G.B., Public Inquiries as an Instrument of Government, London 1971
- Zweigert, Konrad/Kötz, Hein, Einführung in die Rechtsvergleichung, Bd. I: Grundlagen, Tübingen 1971

ENTSCHEIDUNGS- UND GESETZESREGISTER

- Act for the Rebuilding the City of London, 1667, in:
Statutes at Large, Vol. 8, S. 233 ff.
- Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act,
1946, in: The Law Reports (The Public General
Acts) 1946, S. 308 ff.
- Adams and Wade Ltd. v. Minister of Housing and Local
Government and Workingham R.D.C., (1965) 18 P. &
C.R. 233
- Adams v. London & Blackwell Railways Co., (1850)
L.J.Ch. 557
- Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury
Corporation, (1948) 1 K.B. 223
- Att.-Gen. v. Great Eastern Railways, (1880) 5 App.Cas.
473, 478
- Bizony v. Secretary of State for the Environment,
(1975) 239 E.G. 281
- Black-Clawson International Ltd. v. Papierwerke AG,
(1975) A.C. 591
- Bulmer H.P. (Ltd.) v. Bollinger J.A. (S.A.), (1974)
2 ALL. E.R. 1226 ff.
- Buxton v. Minister of Housing and Local Government,
(1960) 1 Q.B. 278 ff.
- Cartwright v. Minister of Housing and Local Government,
(1967) 18 P. & C.R. 499
- Central Control Board (Liquor Traffic) v. Cannon
Brewery Ltd., (1919) A.C. 744
- Company Developments (Property) Ltd. v. Secretary of
State for the Environment and Salisbury District
Council, in: J.P.L. 1978, S. 107
- Compulsory Purchase Act, 1965, in: The Public General
Acts and Measures of 1965, Bd. 2, S. 1197 ff.

- Community Land Act, 1975, in: The Public General Acts and Measures of 1975, Bd. 2, S. 1649 ff.
- Co-operative Retail Services Ltd. v. Secretary of State for the Environment and Others, in: J.P.L. 1980, S. 111
- Cooper v. Wandsworth Board of Works, (1863) 143 E.R. 414
- Crabtree & Co., Ltd. v. Minister of Housing and Local Government, (1965) 17 P. & C.R. 232
- Development Land Tax Act, 1976, in: The Public General Acts and Measures of 1976, Bd. 1, S. 269 ff.
- Devotwill Investments Ltd. v. Margate Corporation, (1970) 22 P. & C.R., H.L./ (1969) 2 ALL E.R. 97
- Duke of Wellington Social Club and Institute v. Blyth Borough Council, (1964) 15 P. & C.R. 212
- Festiniog Rly. Co. v. Central Electricity Generating Board, (1962) 13 P. & C.R. 248, CA
- Expert Committee on Compensation and Betterment, Final Report (Uthwatt Report), Parliamentary Papers, Paper of Command Cmd. 6386, HMSO, London 1942, zitiert als Uthwatt Report unter Angabe der jeweiligen Seitenzahl
- Gregory v. Camden London Borough Council, (1966) 1 W.L.R. 899, (908)
- Heydon's case, (1584) 3 Co. Rep. 71
- Housing and Town Planning Act, 1919, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 57 (1919), S. 95 ff.
- Housing, Town Planning etc., Act, 1909, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 47 (1909), S. 170 ff.
- Land Compensation Act, 1961, in: The Public General Acts and Measures of 1961, Bd. 1, S. 122 ff.
- Land Compensation Act, 1973, in: The Public General Acts and Measures of 1973, Bd. 1, S. 299 ff.
- Lands Tribunal Act, 1949, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1949, Bd. 1, S. 369 ff.

- Law Commission Act, 1965, in: The Public General Acts and Measures of 1965, Bd. 1, ch. 22, S. 230 ff.
- Local Government Act, 1972, in: The Public General Acts and Measures 1972, Bd. 3, S. 1989 ff., unter Voranstellung der jeweiligen section zitiert als 'LG-Act 1972', wobei sich die beigefügte Seitenzahl stets auf Bd. 3 der Reihe 'The Public General Acts and Measures of 1972' bezieht
- Local Government, Planning and Land Act, 1980, in: Current Law Statutes Annotated, 1980, Pt. 12; unter Voranstellung der jeweiligen section zitiert als LPL-Act 1980
- Maurice v. London County Council, (1964) 2. W.L.R. 715 ff., (725)
- Mervale Builders Ltd. v. Secretary of State for the Environment, (1978) 36 P. & C.R. 87
- Minister of Town and Country Planning Act, 1943, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1943, S. 2 ff.
- Morelle Ltd. v. Wakeling, in: (1955) 2 W.L.R. 672 ff./ (1955) 1 ALL E.R. 708 ff.
- Myers v. Milton Keynes Development Corporation, (1974) 1 W.L.R. 696
- New Towns Act. 1965, in: The Public General Acts and Measures of 1965, Bd. 3, S. 1283 ff.
- Paisner v. Goodrich, (1955) 2 Q.B. 353 ff.
- Pointe Gourde Quarrying and Transport Co. v. Sub-Intendant of Crown Lands, (1947) A.C. 565
- Public Health Act, 1848, in: Statutes at Large, Vol. 88 (1848), S. 451 ff.
- Public Health Act, 1875, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 10, S. 346 ff.
- R. v. Minister of Housing and Local Government, ex parte Chichester Rural District Council, (1960) 2 All E.R. 407
- Re Sigsworth, (1935), Ch. 89
- Removal of Nuisance Act, 1846, in: Statutes at Large, Vol. 86, S. 579 ff.
- Sharp v. Wakefield And Others, (1891) A.C. 173
- Smith v. East Elloe Rural District Council, (1956) A.C. 736

- Statute Law Revision Act, 1948, in: The Public General Acts and Measures 1948, Bd. 2, S. 1404 ff.
- Supreme Court of Judicature (Commencement) Act, 1874, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Bd. 9 (1874), S. 415 ff.
- Supreme Court of Judicature Act, 1873, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Bd. 8 (1873), S. 306 ff.
- Supreme Court of Judicature Act, 1875, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Bd. 10 (1875), S. 759 ff.
- The Housing of the Working Classes Act, 1890, in: The Law Reports (The Public General Statutes), Vol. 27 (1890), S. 553 ff.
- Town and Country Amenities Act, 1974, in: The Public General Acts and Measures 1974, Bd. 1, S. 599 ff.
- Town and Country Planning Act, 1932, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1932, S. 724 ff.
- Town and Country Planning (Interim Development) Act, 1943, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1943, S. 284 ff.
- Town and Country Planning Act, 1947, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1947, Bd. 2, S. 1346 ff.
- Town and Country Planning Act, 1953, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1953, S. 117 ff.
- Town and Country Planning Act, 1954, in: The Law Reports (The Public General Acts) 1954, S. 966 ff.
- Town and Country Planning Act, 1959, in: The Public General Acts and Measures of 1959, S. 817 ff.
- Town and Country Planning Act, 1962, in: The Public General Acts and Measures of 1962, S. 427 ff.
- Town and Country Planning Act, 1968, in: The Public General Acts and Measures of 1968, Bd. 2, S. 1955 ff.
- Town and Country Planning Act, 1971, in: The Public General Acts and Measures of 1971, Bd. 3, S. 1717 ff., zitiert unter Voranstellung der jeweiligen section als 'TCP-Act 1971', wobei sich die beigegefügte Seitenzahl stets auf Bd. 3 der Reihe 'The Public General Acts and Measures of 1971' bezieht

Town and Country Planning (Amendment) Act, 1972, in:
The Public General Acts and Measures of 1972,
Bd. 1, S. 785, zitiert unter Voranstellung der
jeweiligen section als 'TCP (Amendment)-Act 1972,
wobei sich die beigelegte Seitenzahl stets auf
Bd. 1 der Reihe 'The Public General Acts and Mea-
sures of 1972' bezieht

Town and Country Planning (Amendment) Act, 1977, in:
The Public General Acts and Measures of 1977,
Bd. 1, S. 328 ff.

Town and Country Planning (Structure and Local Plans)
Regulations, 1974, in: Heap, Encyclopedia of the
Law of Town and Country Planning, Bd. 3,
London 1980, S. 3959 ff., zitiert als 'TCP (SLP)-
Regulations unter Voranstellung der jeweiligen
'regulation'; die beigelegte Seitenzahl bezieht
sich stets auf Bd. 3 der Reihe Heap, Encyclopedia

Tribunals and Inquiries Act, 1971, in: The Public Ge-
neral Acts and Measures of 1971, Bd. 2, S. 1085 ff.

Turner v. Secretary of State for the Environment,
(1973) 72 L.G.R. 380

Town and Country Planning (Amendment) Act, 1972, in:
The Public General Acts and Measures of 1972,
Bd. 1, S. 785, zitiert unter Voranstellung der
jeweiligen section als 'TCP (Amendment)-Act 1972,
wobei sich die beigelegte Seitenzahl stets auf
Bd. 1 der Reihe 'The Public General Acts and
Measures of 1972' bezieht

White and Collins v. Minister of Health, (1939)
2 K.B. 838

Zoar Independent Church Trustees v. Rochester Corpora-
tion, (1974) 3 W.L.R. 417

L e b e n s l a u f

Am 02.11.1950 wurde ich als Sohn des damaligen Ministerialdirigenten Ludwig Adenauer und seiner Ehefrau Margarete geb. Humpert in Köln geboren.

Am 10.06.1969 bestand ich nach 9-jähriger Schulzeit am mathematisch-naturwissenschaftlichen Max-Planck Gymnasium in Düsseldorf die Reifeprüfung.

Im Herbst 1969 begann ich an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg das Studium der Rechts- und Staatswissenschaften. Nach 3-semesterigem Studium in Freiburg wechselte ich im Frühjahr 1971 an die juristische Fakultät der Université de Lausanne/Schweiz. Nach einsemesterigem Studium an der Université de Lausanne unterbrach ich die Rechtsstudien, um die akademische Ausbildung durch einen einjährigen Aufenthalt an der University of Edinburgh/Schottland zu ergänzen. Hier studierte ich während der Jahre 1971/72 die Fächerkombination Politik, Volkswirtschaft und Geschichte. Im Herbst 1972 kehrte ich an den juristischen Fachbereich der Universität Freiburg zurück und wechselte nach einem Semester an die Ruprecht Karl Universität in Heidelberg.

Am 04.12.1974 legte ich das erste juristische Staatsexamen an der Universität Heidelberg ab.

Nach 2-jähriger Referendarszeit am Landgericht Karlsruhe legte ich am 13.06.1977 das zweite juristische Staatsexamen vor dem Landesjustizprüfungsamt in Stuttgart ab.

Seit dem 23.08.1977 bin ich als Rechtsanwalt bei den Landgerichten Heidelberg und Mannheim zugelassen. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

